

Dictamen n<sup>o</sup>: **146/11**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **13.04.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 13 de abril 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) 1<sup>o</sup> 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 E.Z.L., por los daños ocasionados al sufrir una caída en la calle Cardeñosa, número 12 de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 9 de marzo 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 4 de marzo de 2011, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial n<sup>o</sup> aaa, procedente del Ayuntamiento de Madrid, remitido por su vicealcalde.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a su registro, correspondiéndole el número de expediente 129/2011, 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.

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 13 de abril de 2011.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado por la reclamante el día 28 de enero de 2010 (folios 1 a 11), en el que refiere los hechos que motivan su pretensión indemnizatoria:

El día 22 de mayo de 2009, sobre las 10:00 horas, la reclamante, entonces de 43 años de edad, sufrió una caída, según aduce, al tropezar con un árbol medio caído, una serie de ramas y un objeto de hierro que se encontraba entre ellos.

Como consecuencia del accidente, la reclamante afirma que acudió al Centro de Salud de Entrevías, aunque no aporta informe de asistencia sanitaria de esta fecha, sino un informe emitido el 26 de octubre de 2010 en el que consta: *“La paciente [...] fue atendida el 22 de mayo de 2009 por contusión en pie izquierdo sin signos de fractura en pruebas complementarias con herida por objeto de hierro. Se le administró dosis de vacuna antitetánica por ello con lo que días después evolucionó a celulitis de antebrazo tratándose con antiinflamatorio y antibiótico con buena evolución. A partir de dicha fecha es atendida en consulta por dolor en dicha extremidad por lo que es derivada a fisioterapia donde está recibiendo tratamiento en momento actual con el diagnóstico de fascitis plantar y esguince de tobillo”.*

También adjunta a la reclamación informe del SUMMA 112 de 24 de mayo de 2009 en el que consta como motivo de consulta *“dolor en extremidad inferior”* y se prescribe como tratamiento doclofenac sódico, hielo cada ocho horas y consulta al médico de cabecera para remitir a traumatología. Acompaña también un informe del fisioterapeuta (sin fecha) en el que consta que ha estado en tratamiento por el esguince de tobillo desde el 22 de julio de hasta el 5 de agosto y que desde el 5 de octubre comenzó un nuevo tratamiento por fascitis plantar en el mismo pie. Por último, existe un informe de su médico de atención primaria de 13 de enero de 2010 en el que se hace constar: *“paciente de 43 años que tras caída de árbol en junio de 2009 presentó dolor e inflamación en dorso de pie izquierdo, la radiografía no presentaba lesiones óseas. Desde entonces ha seguido tratamiento farmacológico con analgésicos y aines habituales, así como tratamiento con fisioterapia del Centro de Salud sin mejoría clara. En la actualidad pendiente de evolución por COT. Continúa con tratamiento fisioterapéutico”*.

Aporta igualmente un solo parte de confirmación de baja laboral, que es el número 13, de fecha 8 de enero de 2010 y en el que no consta el motivo de la baja.

En la reclamación solicita la practica de prueba documental consistente en la emisión de informes sobre la existencia o no de servicio de limpieza urgente el día de la caída habida cuenta de la concurrencia de fuertes vientos en esas fechas, así como de la correcta prestación del servicio de limpieza. También solicita prueba pericial para la valoración de sus daños corporales y prueba testifical facilitando nombre y dirección de dos testigos.

**TERCERO.-** Interpuesta la anterior reclamación, el Ayuntamiento de Madrid procede a incoar expediente de responsabilidad patrimonial el día 3 de marzo de 2010, notificándose esta circunstancia a la reclamante el día

12 del mismo mes, requiriéndose a la interesada en el mismo escrito para que aporte:

- Justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público.
- Declaración en la que manifiestamente exprese que no ha sido indemnizada ni va a serlo por compañía o mutualidad de seguros ni por ninguna otra entidad pública o privadas como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas.
- En el supuesto de daños personales, descripción de los daños, aportando partes de baja y alta médicas y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

En el mismo escrito, se le realiza la advertencia de que, en caso de no cumplimentar el requerimiento en el plazo de diez días hábiles, se le tendrá por desistida de su solicitud, en aplicación de los artículos 70 y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), en relación con el artículo 6 del Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante RPRP) (folios 13 y 14 del expediente administrativo).

Se ha incorporado al expediente copia del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado a la correduría de seguros del Ayuntamiento (folio 12) así como contestación de la compañía aseguradora indicando que esperan la recepción de informes municipales y acreditación de los hechos a fin de determinar responsabilidades (folio 17).

La reclamante, mediante escrito presentado el día 23 de marzo de 2010, cumplimenta el requerimiento, manifestando que el único justificante que obra en su poder es *“que fui atendida en el Centro de Salud de Entrevías”*. Afirma que no ha sido ni va ser indemnizada por ninguna compañía, mutua, entidad pública o privada por el accidente sufrido.

Con fecha 9 de julio de 2010, notificado el 23 de julio, se requiere a la reclamante para que aporte declaración de los testigos que, según el escrito de reclamación, habrían presenciado los hechos por los que reclama. Ello es cumplimentado por la interesada el 30 de julio de 2010, presentando la declaración de una de las testigos y solicitando ampliación de plazo para presentar la de la otra que en ese momento se encontraba de vacaciones. La declaración escrita de la testigo expresa: *“Prometo por mi honor que con fecha 22 de mayo de 2009, por la mañana, salí de mi casa junto con mi madre y [la otra testigo], con tal mala fortuna, que al doblar la calle mi madre no se dio cuenta de que había unos troncos de árbol en el suelo, tropezó con ellos y se produjo una herida con un hierro que había entre dichos restos de árboles, como consecuencia de la lesión la tuvimos que llevar al centro de salud de Entrevías en donde la asistieron. He de indicar que mi madre tiene como profesión la venta de plantas en mercadillos municipales y como consecuencia de las lesiones que sufrió ha estado sin trabajar”*.

El 5 de octubre de 2010 se solicita informe a la Dirección General de Patrimonio Verde (folio 28) y al Departamento de Gestión Administrativa de la Subdirección General de Limpieza y Residuos (folio 29) en cumplimiento del artículo 10 RPRP como servicio presuntamente causantes del daño.

En fecha 15 de octubre la empresa encargada del servicio de limpieza detalla la periodicidad del servicio de limpieza en la zona del accidente en los turnos de mañana, tarde y noche y expresamente señala *“Concretamente*

*los últimos servicios antes del incidente acaecido en 22 de mayo de 2009 son el servicio de baldeo mixto y servicio de brigada en turno de noche y servicio de barrido manual, peinado y servicio de brigada en el turno de mañana*”. En cuanto a la prestación de algún servicio de limpieza urgente, la misma empresa informa que no consta ninguna intervención de esas características ni fue solicitado por policía municipal ni nacional, agentes de movilidad, SAMUR, bomberos ni Departamento de Limpieza de L.U. (folios 32 y 33).

El 21 de octubre de 2010 la interesada presenta escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en 100.000 euros (folio 35).

El 3 de noviembre de 2010 el director general de Patrimonio Verde informa que girada visita de inspección *“no existe arbolado frente al número 12 esquina a la calle Rodríguez San Pedro existen dos unidades <<cercis siliquastrum>> de 0,40 y 0,58 metros de perímetro, en los que no se detecta ningún desgarró de ramas ni se tiene registrada ninguna incidencia sobre los mismos”*(folio 36).

El 17 de noviembre de 2010, notificado el 25 de noviembre, se dio a la interesada trámite de audiencia y vista del expediente, de conformidad con los artículos 84 LRJAP-PAC y 11 RPRP. En uso de este trámite la interesada expone que ha formulado recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de su reclamación y adjunta la demanda.

**CUARTO.-** Concluida la instrucción del expediente, el 17 de febrero de 2011 se emite propuesta de resolución por la jefa del Departamento de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales, desestimatoria de la reclamación presentada por falta de nexo causal y e antijuridicidad en el daño.

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 interesada no ha determinado el importe de su reclamación, por lo que resulta preceptivo el dictamen del órgano consultivo, al ser la misma de cuantía indeterminada.

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 vicedelcalde de 1 de marzo 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* artículos 31 y 139.1 de la LRJAP-PAC.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, al ser la 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 conservación de vías públicas urbanas así como de mantenimiento de parques y jardines, título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

La caída se produjo el día 22 de mayo de 2009, y habiéndose presentado la correspondiente reclamación el 28 de enero de 2010, la reclamación se ha presentado dentro de plazo en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.5 de la LRJAP-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.-** 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 LRJAP-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 6ª) 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”.*

**CUARTA.-** 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, especialmente en este caso la relación de causalidad entre el daño padecido, y el servicio público urbano.

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, la presencia de restos arbóreos en la acera y de un hierro,

aportando para acreditar tal extremo informes médicos en los que se apunta como motivo de la asistencia, caída en la calle, pero estos informes no hacen prueba nada más que de las lesiones de la reclamante no de cómo se produjeron.

Para una mejor acreditación de los hechos la reclamante aporta los datos de testigos que presenciaron la caída, y la instrucción decide la práctica de prueba documental, solicitando la declaración jurada de dichos testigos.

Presentada únicamente la declaración de una de los testigos resulta ser la hija de la interesada, lo que, unido a los informes de la Dirección General de Patrimonio Verde y de la empresa contratista de limpieza, determina que la valoración que de esta prueba hace la instrucción es de insuficiencia para acreditar la relación de causalidad entre la caída y el servicio público municipal.

De conformidad con el artículo 78 de la LRJAP-PAC es al órgano instructor del procedimiento a quien le corresponde la valoración de las pruebas, ya que establece que: *“Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”*.

Por analogía con lo establecido en el ámbito jurisdiccional, la revisión por este Consejo Consultivo de la prueba practicada en la instrucción debe respetar la valoración de aquellas pruebas, como serían las declaraciones testificales, practicadas con una inmediación de la que carece el Consejo. El mismo respeto a la valoración del instructor resulta razonable mostrar cuando éste ha llevado a cabo una apreciación conjunta de pruebas, si algunas de ellas han sido practicadas con inmediación, aunque no ocurra en

este caso. Sólo cuando la valoración del instructor fuera manifiestamente irracional, arbitraria o ilógica o vulnerase preceptos legales, podría este Consejo Consultivo apartarse de lo apreciado por el instructor, por lo que procede atenerse a la conclusión, recogida en la propuesta de resolución, de considerar el resultado de las pruebas practicadas como insuficiente para considerar acreditados o probados los hechos correspondientes.

Ante la falta de prueba de que los daños sufridos se produjeron como consecuencia del estado de la acera, no queda acreditada la existencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

**QUINTA.-** La interesada solicita la práctica de otras pruebas, como información sobre la existencia de fuertes vientos, o si el servicio de limpieza actuó con suficiente diligencia. Obran en el expediente informes de la empresa prestadora del servicio de limpieza, sin embargo no se ha practicado prueba relativa a la existencia de fuertes vientos, ello no obstante, no ha ocasionado indefensión a la interesada, pues, aún admitiendo la existencia de los mismos, no ha quedado acreditado que la caída se produjera por tropezar con los restos de árboles.

Por otro lado, el informe de la Dirección General de Patrimonio Verde niega la existencia de árboles en la zona donde se produjo la caída, y sobre los dos únicos que existen subraya que no hay en ellos signos de haber perdido ramas. Este informe es varios meses posterior a la fecha en que se produjo el accidente, por lo que no cabe admitirlo como suficiente para negar la existencia de restos de árboles en la calzada.

En todo caso, admitiendo la existencia de restos arbóreos, ello implicaría una inversión de la carga de la prueba, así lo considera, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 897/2005, de 14 de

octubre, que contempla igualmente el caso de una reclamación de responsabilidad patrimonial en solicitud de indemnización por los daños causados tras accidente de circulación, ocasionado por la presencia de una placa de hielo en la calzada por la que el vehículo circulaba, que propició la pérdida de control del mismo y su salida de la carretera- la que afirma que:

*“Corresponde a la parte actora que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es decir, le corresponde probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la calzada. Una vez acreditado dicho extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración (...)”*

Esta inversión de la carga de la prueba hace que deba ser la Administración la que demuestre que ha actuado con la diligencia debida en la correcta limpieza y mantenimiento de la calzada, extremo que la Administración ha acreditado con los informes de la empresa contratista para la prestación del servicio de limpieza.

En efecto, de los citados informes se desprende que se ha procedido con diligencia a la limpieza de la zona donde se produjo el accidente, sin que se observara ninguna anomalía que motivase un aviso al servicio de limpieza urgente. El informe expresa: *“Concretamente los últimos servicios antes del incidente acaecido en 22 de mayo de 2009 son el servicio de baldeo mixto y servicio de brigada en turno de noche y servicio de barrido manual, peinado y servicio de brigada en el turno de mañana”*.

Por ello, no cabe sino considerar que la Administración municipal ha cumplido con el estándar de calidad y seguridad exigible en la limpieza de la vía pública, y que si los restos de árbol cayeron por causa del viento, como se expone en la reclamación, ello debió suceder inmediatamente antes del accidente.

En atención a esta circunstancia, tampoco se cumple el requisito de la antijuridicidad en el daño.

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, 13 de abril de 2011