

Dictamen n<sup>o</sup>:           **265/10**  
Consulta:               **Alcalde de Madrid**  
Asunto:                 **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación:           **28.07.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 28 de julio de 2010, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008), a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1<sup>o</sup> de su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por L.L.M., en adelante “*la reclamante*”, sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños personales ocasionados como consecuencia de una caída debido a la existencia de una rejilla levantada en la acera.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 17 de noviembre de 2008 tuvo entrada en el registro de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, escrito de L.L.M., que a su vez fue recibido en el Ayuntamiento de Madrid, a través de la Oficina de Registro de Obras y Espacios Públicos, el 19 de noviembre siguiente, solicitando una indemnización por los daños personales ocasionados como consecuencia de una caída sufrida en la calle, el día 1 de octubre de 2008, a la altura de la parte posterior del n<sup>o</sup> 40 de la calle Húsares, en la acera del centro comercial situado en la Colonia Militar “*La Dehesa*”, que atribuye a la existencia de una chapa suelta ubicada en dicha acera. Mediante escrito presentado en Correos el 21 de enero de 2009, se valoran los daños alegados en 30.000,00 euros.

**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 día 2 de enero de 2009 el órgano instructor practicó requerimiento a la reclamante para la subsanación de su pretensión inicial, solicitando la aportación de justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente, declaración suscrita por el afectado en que manifieste expresamente que no ha sido indemnizado, descripción de los daños y evaluación económica. Dicho requerimiento fue atendido mediante escrito presentado en fecha 15 de enero de 2009.

Consta también que el día 19 de febrero de 2009 el órgano instructor practicó nuevo requerimiento a la reclamante para que aportase justificación de la representación con que se actúa y plano del emplazamiento donde ocurrieron los hechos, siendo atendido mediante escrito presentado en Correos en fecha 25 de febrero de 2009, con el que se aportaba el correspondiente poder general para pleitos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la LRJ-PAC y 10 del Reglamento, por el Servicio de Organización y Régimen Jurídico, se han solicitado los siguientes informes:

Del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, de fecha 10 de septiembre de 2009, que hace constar que “(...) 1. *Ni la rejilla ni la acera donde está situada son de titularidad municipal, por lo*

*que su conservación no corresponde a este Departamento. Desconocemos a quién corresponde su conservación y reparación”.*

De la Consejería de la Coordinación General de Urbanismo, remitido con fecha 8 de octubre de 2009, el cual indica que “(...) *No consta titularidad Municipal de la zona donde se encuentra situada la chapa*”.

De la Subdirección General de Asesoramiento y Coordinación Jurídica, de fecha 25 de enero de 2010, quien en respuesta a la cuestión planteada por el Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, relativa a si existía algún convenio, en virtud del cual, el Ayuntamiento tuviese encomendado en la fecha en que ocurrieron los hechos, la conservación y el mantenimiento del emplazamiento señalado, indica que “(...) *En la base de datos en la que esta Subdirección incorpora aquellos Convenios que son remitidos por los servicios y unidades tramitadoras del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda, no consta la existencia de convenio alguno relativo a la Colonia Militar la Dehesa del Príncipe en Cuatro Vientos ni al emplazamiento Paseo de Húsares, 40*”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 del RPRP, con fecha 24 de marzo de 2010, se ha dado trámite de audiencia al reclamante, presentando escrito en fecha 5 de abril de 2010 en el que se limita a remitirse a lo ya manifestado en el escrito de reclamación.

El 14 de junio de 2010, por la Jefa del Departamento de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales, se dicta propuesta de resolución desestimatoria.

**TERCERO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 6 de julio de 2010, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VII, presidida por la Excm. Sra. Dña. M<sup>a</sup> José

Campos Bucé, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 28 de julio 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 (30.000 euros), y se efectúa por el Vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por el Alcalde, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen se ha emitido en plazo de conformidad con lo establecido en el artículo 16.1 de la LCC.

**SEGUNDA.-** Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de la 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 por el mal estado de la acera.

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 17 de noviembre de 2008 y los hechos tuvieron lugar el día 1 de octubre del mismo año, por lo que la reclamación se ha efectuado en plazo.

Especial relevancia adquiere la cuestión de la legitimación pasiva del Ayuntamiento, al no ser ni la rejilla, ni la acera en que la misma se ubica de titularidad municipal, sin que conste en el expediente a quién corresponde la titularidad de la acera en cuestión.

El título de imputación que permitiría residenciar la responsabilidad patrimonial en el Ayuntamiento es el recogido en 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 y pavimentación de las vías públicas. Por lo tanto, para que nos encontremos ante tal supuesto debemos hallarnos ante una vía pública, o lo que es lo mismo una calle de titularidad municipal.

Sin embargo, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, núm. 198/2005, de 15 abril (JUR 2005\226847), aunque la calle sea de titularidad privada se apreciaría la existencia de legitimación pasiva por parte del Ayuntamiento en cuestión, en tanto en cuanto la calle se encuentra abierta al público. En dicho sentido declara que:

*«Dicho esto tenemos que pese a lo sostenido por el Ayuntamiento sobre la titularidad privada del lugar en que se produjo la caída, lo cierto es que se trata de un espacio de uso público, por el que transita con normalidad y es de sobra conocido como demuestran las propias fotografías aportadas. Consecuentemente como ya tuvo ocasión de manifestar esta Sala en la sentencia de 31-1-2003, “en todo caso, aunque se trata de una zona de forjados de titularidad privada, lo cierto es que como ha quedado acreditado en autos, ....., lo que si consta acreditado es que se trata de una zona de uso público en superficie, y por tanto, tratándose de una zona de uso público, el Ayuntamiento deberá, o bien realizar las labores de mantenimiento y conservación precisas en lo que afecta a la superficie exterior de esa zona de uso público”.*

En un supuesto similar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 1005/2004, de 17 junio, (JUR 2004\279118), atribuye legitimación pasiva al Ayuntamiento por los daños ocasionados por la caída de un árbol, al no haberse probado la titularidad privada del mismo.

Este Consejo no desconoce que existe jurisprudencia menor que considera que si la vía no es de titularidad pública no existe título de imputación. Ahora bien, consideramos más ajustada a derecho la postura defendida tanto por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León como de Madrid, al atribuir la responsabilidad a la Administración en tanto que la si la vía se encuentra abierta al público en general debe responder de los daños derivados de su falta de debida conservación.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, el mismo 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 han recabado informes de los servicios cuyo funcionamiento, supuestamente, han 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 el 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 el 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.-** El daño, según los diversos informes médicos que obran en el expediente, consistió en la fractura de la rótula de la rodilla izquierda (vid. informe del Hospital Gómez Ulla de 2 de enero de 2009). Por lo que acreditado el daño la cuestión se centra en dilucidar si el mismo 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, en Sentencia 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 Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Alega la reclamante que la caída que padeció el 2 de octubre de 2008, fue consecuencia del tropiezo sufrido con una chapa que se encuentra en la acera de la calle Húsares, a la altura del número 40, que se encuentran suelta y sin anclar de modo que entre la chapa y la acera queda un espacio, que no fue apercibido por la reclamante, al no estar señalizado el desperfecto.

No cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 –recurso 1267/1999–, 30 de septiembre de 2003 –recurso 732/1999– y 11 de noviembre de 2004 –recurso 4067/2000– entre otras). A estos efectos, el reclamante tan sólo ha aportado informe del SAMUR en el que se hace constar “*Caída por tropiezo*”, informes médicos que acreditan que en la fecha indicada fue atendida de urgencias por presentar una fractura de la rótula izquierda y diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos, que efectivamente muestran la existencia de una rejilla en una acera que se encuentra levantada respecto del pavimento.

Ni las fotografías, ni los informes médicos acreditan que la caída se produjo en el lugar invocado por la reclamante, ni que fue propiciada por el estado del pavimento. Por una parte, en el informe del Servicio de

Urgencias del Hospital en el que se atendió a la reclamante se indica simplemente que la misma se había producido una fractura de la rótula izquierda “*al tropezar con una chapa en la calle Lanceros n<sup>o</sup> 2*”, mientras que el informe médica de 2 de enero de 2009, se indica que la paciente de 68 años “*refiere haber sufrido una caída en la vía pública, en la calle Húsares de Madrid*” Lo único que dichos informes permiten probar es que la reclamante padece unos daños físicos, pero no el origen de los mismos – la caída- ni las circunstancias de ese origen, ni el lugar, al limitarse a recoger las manifestaciones de la reclamante.

Por otra parte, tampoco las fotografías aportadas permiten tener por probado que la caída se produjo en el lugar y por las causas que ella asevera, ni da cuenta de la mecánica de la caída, ni siquiera que el estado de la rejilla que supuestamente provocó la caída fuera el que se refleja en las fotografías, pues no consta cuándo fueron tomadas, ni que se correspondan con el defecto que según manifiesta originó dicha caída.

En definitiva, los datos aportados no son suficientes para atribuir responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento, pues no cabe olvidar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que “*la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella 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, [...], se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico*” (Sentencias de 30 de septiembre de 2003, recurso 732/1999, y 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001).

En mérito a lo expuesto, cabe concluir que no ha quedado probado la existencia de un nexo causal entre los daños padecidos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

**ÚLTIMA.-** La competencia para resolver los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial corresponde a la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, de acuerdo con el artículo 17.1.n) y 17.2 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad de Madrid, en relación al artículo 4.2.1.d) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 18 de junio de 2007, y contra él cabrá recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, *ex* artículo 8.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente,

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, al no estar acreditado el nexo causal.

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, 28 de julio de 2010