

Dictamen n^o: **528/14**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.12.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 10 de diciembre de 2014, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por V.V.M., en nombre y representación de A.F.J., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños ocasionados por el deficiente estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 17 de noviembre de 2014 ha correspondido a la Sección II, presidida por el Excmo. Sr. D. Pedro Sabando Suárez, consulta formulada a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, mediante escrito de 7 de noviembre de 2014, sobre el asunto indicado en el encabezamiento, que tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid el citado día 17 de noviembre y fue admitida a trámite recibiendo el número de expediente 521/14.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación, que en soporte CD, numerada y foliada, se consideró suficiente.

El ponente ha formulado y firmado la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 10 de diciembre de 2014.

SEGUNDO.- El 17 de abril de 2012, por medio de representante, la perjudicada, de 79 años de edad en el momento de los hechos, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por la caída sufrida el día 9 de diciembre de 2011, en la avenida Complutense, a la altura de la plaza Cardenal Cisneros y que atribuye al mal estado de la vía pública. Fue atendida por el SAMUR que decidió su traslado al Hospital Clínico San Carlos, donde le diagnosticaron fractura diafisaria de fémur derecho y 4º y 5º arcos costales izquierdos.

Presenta una fotografía de un pavimento, autorización manuscrita de representación letrada y copia de diversos informes médicos, incluida la actuación del soporte vital básico de SAMUR-Protección Civil.

TERCERO.- Ante la reclamación se ha incoado expediente de responsabilidad patrimonial. Consta en el expediente el documento de representación *apud acta*. Tras requerimiento efectuado en la instrucción, el representante de la interesada manifiesta la imposibilidad de establecer la cuantía indemnizatoria al encontrarse la lesionada convaleciente de sus heridas.

Se han incorporado al expediente los informes de la Policía Municipal, el Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas y de la Unidad Técnica de Alcantarillado, este último servicio, entre otros extremos, comunica que el mantenimiento de la zona donde se produjo la caída corresponde a la Ciudad Universitaria.

Una vez instruido el procedimiento, se ha conferido trámite de audiencia y vista del expediente a los interesados en el mismo: la reclamante y, a la

vista de lo indicado en el informe técnico, al Consorcio Urbanístico de la Ciudad Universitaria de Madrid.

En uso del indicado trámite, la reclamante presenta valoración de los daños y solicita la cantidad de 20.962,87 euros, cifra que resarce los días de baja y las secuelas.

Las alegaciones del Consorcio Urbanístico de la Ciudad Universitaria de Madrid informan que el mantenimiento de la vía depende del Ministerio de Fomento, según el Plano de Mantenimiento de Viales.

Se confiere nuevo trámite de audiencia a la reclamante, que ratifica sus anteriores escritos y, a la vista de las alegaciones del Consorcio Urbanístico de la Ciudad Universitaria, al Ministerio de Fomento, que aduce que la zona del accidente no es de titularidad estatal, no correspondiéndole ni la conservación ni el mantenimiento, por lo que no procede la imputación de responsabilidad patrimonial.

La instrucción, ante la imposibilidad de establecer la titularidad del emplazamiento donde se produjo la caída, solicita informe al Servicio de Inventario de Suelo, que manifiesta:

“En relación con lo solicitado, la Avenida Complutense en su encuentro con la Plaza Cardenal Cisneros, no consta en nuestros archivos como de titularidad municipal, por lo que no figura en el Inventario del Patrimonio Municipal del Suelo.

Se pone de manifiesto la existencia del Inventario separado de Vías Públicas y zonas verdes dependiente del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad”.

No consta que se haya consultado este otro inventario separado.

El 7 de octubre de 2014, la jefa del Servicio de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales del Área de Gobierno de

Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, dicta propuesta de resolución desestimatoria por falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f)1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre (LRCC), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LRCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC, cuyo término se fijó el 24 de diciembre de 2014.

SEGUNDA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la Constitución. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en 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 (RPRP).

Concurre legitimación activa y pasiva en la perjudicada y en el Ayuntamiento de Madrid, respectivamente.

La representación de la interesada por un letrado ha sido debidamente cumplimentada *apud acta*.

Por lo que se refiere al Ayuntamiento, la propuesta de resolución es desestimatoria por entender que no concurre legitimación pasiva ya que el emplazamiento en que se produjo el accidente no es de titularidad municipal y no se trata de una vía pública, sino de una vía de uso público cuyo mantenimiento y conservación corresponde al Consorcio Urbanístico Ciudad Universitaria en virtud de convenio de colaboración suscrito a tal fin entre el mentado consorcio y el Ayuntamiento de Madrid el 21 de mayo de 2001. Ante la ausencia de titularidad sobre el suelo y de competencia de mantenimiento entiende que no puede existir legitimación pasiva, tesis que sustenta con cita de Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2 de marzo de 2005, Dictamen 21/2007 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, dictámenes del Consejo de Estado 61/2002, de 21 de febrero, 123/2003, de 5 de junio y 926/2006, de 29 de junio.

Este órgano consultivo ha expresado en múltiples ocasiones que las entidades locales son responsables de los accidentes que tengan lugar en vías que aunque no sean de titularidad municipal estén abiertas al tránsito de peatones (dictámenes 265/10, 215/11, 749/11 ó 54/14, entre otros), como parece tener lugar en el presente caso.

Por otro lado, el Consorcio Urbanístico de la Ciudad Universitaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 246 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, es una entidad colaboradora con el Ayuntamiento para el ejercicio de las competencias urbanísticas del propio Ayuntamiento, circunstancia que impide a este eximirse de su responsabilidad patrimonial.

El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid no ignora pronunciamientos de otros órganos consultivos ni de órganos jurisdiccionales en el sentido invocado en la propuesta de resolución, pese a lo cual se inclina a favor de otros pronunciamientos en sentido contrario

emitidos también por órganos jurisdiccionales, así, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en sentencia número 37/2008, de 31 de enero (recurso 15/2002) puso de manifiesto:

“El Ayuntamiento de Bilbao se opone a la pretensión impugnatoria argumentando (...) que ni la vía era titularidad del Ayuntamiento, porque la obra de urbanización no había sido recibida en aquella fecha, ni la arqueta pertenecía a la Administración autonómica. (...) La Sala no comparte la tesis sostenida por el Ayuntamiento de Bilbao. Aunque, como se sostiene por el Ayuntamiento de Bilbao, las obras de urbanización ejecutadas por la Junta de Compensación, no hubieran sido recibidas por el Ayuntamiento, es un hecho no controvertido que la acera estaba abierta al tránsito público, y que, por lo tanto, estaba siendo utilizada por los viandantes sin ningún impedimento, obstáculo, advertencia o señalización por parte del Ayuntamiento de Bilbao. Es decir, estaba siendo utilizada como parte del viario público, competencia del Ayuntamiento de Bilbao, aunque en aquel momento no se hubiera materializado la cesión de obras de urbanización.

Y hay que entender que la apertura de la acera, para el tránsito público, se efectúa con conocimiento y anuencia del Ayuntamiento de Bilbao”.

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, núm. 198/2005, de 15 abril (recurso núm. 562/2003), expresa que 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 este 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 parecido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 1005/2004, de 17 junio (recurso 121/2002), 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 tampoco que existe jurisprudencia menor que entiende 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.

La reclamación se ha presentado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 LRJ-PAC.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos, si bien procede subrayar que la tramitación ha excedido el plazo de seis meses dispuesto en el artículo 13 RPRP.

TERCERA.- 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.

Aplicando lo anterior al caso objeto del presente Dictamen, procede considerar acreditada la realidad del daño físico, mediante informes médicos en los que se constata que la interesada presentaba fractura de fémur y de los arcos costales 4º y 5º del lado izquierdo, daño que es evaluable económicamente e individualizado en su persona.

Procede, por lo tanto, analizar si el daño físico acreditado es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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, según muy reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se manifiesta, entre otras muchas, en la Sentencia de 20 de septiembre de 2012 (recurso de casación 849/2012) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª o en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de marzo de 2014 (recurso 836/2013), que señala que *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

Alega la perjudicada que la caída que sufrió tuvo su origen en una deficiencia consistente en el mal estado del pavimento.

Este Consejo Consultivo se ha pronunciado en múltiples dictámenes, (Dictamen 12/10, de 20 de enero, entre otros), afirmando que para dar cumplida acreditación a dicha relación de causalidad como requiere la jurisprudencia, se exigiría una prueba que diera razón de la mecánica de la producción de los daños con carácter de inmediatez.

Por ello en muchas ocasiones se ha señalado, así en el Dictamen 354/12, de 13 de junio, lo siguiente:

“Del conjunto de la prueba practicada, cabe concluir que no resulta posible conocer con seguridad, cómo se produjo la caída o si la misma llegó producirse, o en qué medida la falta de diligencia de la reclamante puede tener influencia en la misma. No hay una prueba directa de la relación causal, siendo insuficiente la prueba aportada para acreditar la concreta mecánica de la caída. De lo dicho se alcanza la conclusión de no haberse acreditado la existencia de nexo causal entre la obligación de mantener la vía en condiciones de seguridad para su uso normal y ordinario por parte de los viandantes y el daño alegado”.

El desperfecto puede considerarse acreditado por las fotografías, pero no así que la caída tuviera lugar por su causa. Este es el criterio que hemos sostenido en numerosos dictámenes, valga por todos el Dictamen 505/11, de 21 de septiembre.

La reclamante aporta los informes médicos correspondientes a la atención que le fue dispensada, pero los informes médicos únicamente acreditan el daño padecido por la perjudicada, mas no son suficientes para hacer prueba de que la reclamante se cayó en el lugar alegado ni tampoco

para probar la causa y circunstancias de la caída (Dictamen 82/12, de 8 de febrero).

En definitiva, lo único acreditado, mediante la aportación de unas fotografías, es la existencia de un desperfecto, pero como este órgano consultivo viene observando reiteradamente (por todos, nuestro Dictamen 201/11, de 4 de mayo), 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 se produjo precisamente a causa del defectuoso estado de conservación del pavimento que invoca, prueba que en el presente caso no se ha producido.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el daño y el servicio público municipal.

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, 10 de diciembre de 2014