

Dictamen n.º: **124/10**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **12.05.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 12 de mayo 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).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por D.A.P.C. “*el reclamante*”, por los daños personales ocasionados como consecuencia de una caída que atribuye a la existencia de una mancha de aceite en la calzada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El reclamante, de 36 años de edad a la fecha de los hechos, ha formulado reclamación por los daños personales ocasionados como consecuencia de una caída sufrida en la calle Espoz y Mina, a la altura del número 4, el 10 de julio de 2008, sobre las 00:30 horas aproximadamente, al resbalar sobre una mancha de aceite que se encontraba en la zona habilitada para el estacionamiento de vehículos, al tratar de pasar desde la calzada a la acera.

Como consecuencia de la misma se fracturó el tracio distal del radio izquierdo y el epicondilo lateral del húmero izquierdo, siendo intervenido

quirúrgicamente el 11 de julio de 2008 y con una secuela de una limitación en la extensión del brazo izquierdo del 10% aproximadamente.

Adjunta al escrito de reclamación informe asistencial del SAMUR, informe de urgencias del Hospital Universitario Gregorio Marañón, radiografías de las lesiones, fotocopias de los implantes efectuados tras operación, informes médicos, partes de baja y fotografías del lugar del accidente, no efectuando valoración alguna de los daños. Posteriormente, el reclamante fija los daños sufridos en 26.459 euros.

El escrito de reclamación se presenta en la Oficina de Registro del Distrito Centro, el 24 de febrero de 2009, siendo recibido en la unidad administrativa competente para la instrucción del procedimiento el 27 de febrero siguiente.

**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*”.

Se practicó requerimiento de subsanación de la reclamación, notificado el día 7 de mayo de 2009, para que se complete la solicitud y se acrediten los siguientes extremos; declaración sucinta en la que se manifieste no haber sido indemnizado como consecuencia del accidente sufrido y descripción de los daños, aportando partes de baja y alta médica, estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

El requerimiento fue atendido mediante escrito presentado el 13 de mayo de 2009, aportando declaración de no haber percibido otras indemnizaciones, y solicitando indemnización por importe total de 26.459 euros.

El órgano de instrucción ha recabado los siguientes informes:

- De la Policía Municipal, de fecha 2 de abril de 2009, en el que se indica que *"con los datos aportados no figura antecedente alguno relacionado con el asunto"*.

- Del Departamento de Explotación de Limpieza Urbana, de fecha 16 de abril de 2009, en el que manifiesta que *"según consta en la base de datos de este servicio, no figura ninguna intervención con las características mencionadas. Así mismo, se recuerda que los únicos alertantes del SELUR para la activación de un servicio son la Policía Municipal, el Samur, los bomberos y el Departamento de Explotación de L.U."*.

- De la entidad A, de fecha 21 de abril de 2009 en el que se informa que *"el servicio de limpieza viaria no realizó trabajos que pudieran originar que sobre las 00:30 horas del día 10 de julio de 2008 el demandante resbalase y se cayera provocado por una mancha de aceite sobre el suelo que pudiera provenir de algún vehículo del servicio de limpieza viaria del distrito Centro - Arguelles"*

(...)

*Es más a la hora indicada por el denunciante el último servicio realizado en esa dirección fue:*

*- Barrido manual en turno de tarde a las 20:00 horas.*

*Y debido a que el horario de limpieza en turno de noche empieza a las 00:30 horas, este servicio nunca podría haber actuado en ese momento,*

*además la zona de aparcamiento de vehículos a la altura del nº 4 de la calle Espoz y Mina no corresponde a una zona habilitada para el paso de peatones, como puede comprobarse en las fotografías siguientes allí no se encuentra ningún paso de peatones, incluso la parte que puede considerarse acera está separada por bolardos del lugar donde supuestamente se encontraba la mancha de aceite. Por lo tanto, solamente cabe sacar la conclusión que el ciudadano reclamante ha transitado por un lugar no destinado a peatones. Por lo expuesto anteriormente, solicito que el Servicio de Limpieza Viaria de Centro-Arguelles al que pertenezco quede exento de culpa en cuanto a los daños y perjuicios materiales ocasionados por dicho incidente”.*

El 19 de junio de 2009, el reclamante presentó escrito en el que solicita que *“se interrumpa la prescripción y a su vez se anuncia la intención de reclamar por la vía correspondiente la indemnización por las lesiones, y secuelas consecuencia del accidente”.*

Se ha dado trámite de audiencia y vista del expediente al reclamante, cuya recepción consta en fecha 19 de junio de 2009. En uso de dicho trámite, el reclamante, presentó, el 26 de junio siguiente, escrito de alegaciones ratificándose en su reclamación inicial.

Se ha dado, igualmente, trámite de audiencia a la entidad A, cuya recepción consta de fecha 15 de junio de 2009.

Finalmente, el órgano de instrucción dictó propuesta de resolución desestimatoria el 24 de marzo de 2010, por inexistencia de nexo causal entre las lesiones y el funcionamiento de los servicios públicos.

**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 13 de abril 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 12 de mayo 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 el importe de la reclamación (26.459 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 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 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 el 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 la supuesta presencia de una mancha de aceite.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid 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 19 de junio de 2009, y la caída tuvo lugar el 10 de julio de 2008, por lo tanto dentro de plazo.

**TERCERA.-** El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha aportado por el 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.

Como se ha puesto de manifiesto en anteriores dictámenes emitidos por este Consejo Consultivo (Vid Dictamen nº 170/2008), la Administración del municipio de Madrid viene haciendo un uso indebido del artículo 71 de

la LRJ-PAC. No se aprecia que los documentos que el Ayuntamiento reclame sean indispensables para continuar la tramitación del procedimiento, tales como la declaración suscrita sobre la no percepción de indemnización por entidad aseguradora u otra entidad pública o privada, ni los partes de baja y alta médica, haciendo una valoración del daño padecido. La Administración no puede arbitrariamente exigir cualquier documentación al amparo del referido artículo, sino aquella que sea indispensable para fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución. Sin embargo, sí puede solicitar la mejora de la solicitud de conformidad con el artículo 71.3 de la LRJ-PAC.

Ello no obstante, en el presente supuesto, al no haberse causado indefensión a la parte reclamante no tiene la consideración de ser una irregularidad invalidante del procedimiento ex artículo 63.2 de la LRJ-PAC.

**CUARTA.-** 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 desarrollado 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.

**QUINTA.-** Acreditada la realidad del daño mediante el informe del Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Gregorio Marañón,

consistente en la fractura del tercio distal del radio izquierdo y del epicondilo lateral del húmero izquierdo, por lo que tuvo que ser intervenido quirúrgicamente el 11 de julio, la cuestión se centra en dilucidar si dicho daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 (RJ 7648), 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 el reclamante que la caída que padeció el 10 de julio de 2008, fue consecuencia del resbalón padecido en la calle Espoz y Mina de Madrid, a la altura del número 4, como consecuencia de una mancha de aceite en la calzada. 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 ha aportado informe de asistencia del Samur de dicha fecha, si bien se indica como lugar del suceso la Carrera de San Jerónimo, informe del Servicio de Urgencias del Hospital General Universitario Gregorio Marañón de la misma fecha, diversos partes de baja y unas fotografías del supuesto lugar de la caída y de la mancha de aceite.

De dichos elementos probatorios queda acreditado que el 10 de julio de 2008 sobre las 1.55 horas el reclamante fue atendido por una fractura ósea en la calle y que fue trasladado a un centro Hospitalario. Sin embargo, no puede concluirse que la caída obedeciera a la existencia de una mancha de aceite ni siquiera el lugar exacto de la caída, ya que si bien es cierto que la calle Espoz y Mina confluye con la Carrera de San Jerónimo, el reclamante manifiesta en su escrito que se cayó a la altura del número 4. El reclamante alega, en su escrito inicial, que la Policía Municipal avisó al SAMUR, extremo que no ha quedado adverbado por el informe de la misma de fecha 15 de abril de 2009 en el que se dispone que *“no se han encontrado antecedentes de los hechos acaecidos en la calle Espoz y Mina ni en la carrera de San Jerónimo como adjunta el informe del SAMUR”*.

A mayor abundamiento, el Ayuntamiento ha solicitado informe tanto de la empresa encargada de la limpieza de dicha calle como del Servicio de Limpieza Urgente. La primera de ellas ha manifestado que en la calle indicada, a las 20:00 horas, tuvo lugar un barrido manual y que dado que el servicio de noche empieza a las 00:30 horas, *“este servicio nunca podría haber actuado en ese momento”*. El SELUR indica que no intervino en los hechos.

Por ello, no queda acreditada la relación de causalidad entre el daño padecido y el servicio público municipal, de forma que la caída pudo producirse por cualquier circunstancia sin que se tenga constancia de la existencia de dicha mancha de aceite más allá de por la propia declaración del reclamante y por unas fotos que bien pueden corresponder a cualquier otro lugar.

Por lo demás, la exposición de la mecánica del accidente que efectúa el reclamante en modo alguno permite concluir que estemos ante un supuesto de funcionamiento anormal del servicio público, en este caso de limpieza viaria. Pretender una especie de vigilancia generalizada en todo tiempo y lugar es, desde luego, inviable y excede del deber de vigilancia y de mantener la seguridad de las calzadas que la Ley impone a los Ayuntamientos. En este caso, resulta claro que el servicio de mantenimiento y limpieza actuó correctamente; que no tuvo conocimiento de la existencia de la mancha de aceite, siendo así que solo un conocimiento previo al accidente y con el tiempo suficiente para intervenir comportaría la existencia de responsabilidad cuando no se hubiese actuado con la urgencia que dicha intervención requería. Por lo demás, como viene diciendo este Consejo Consultivo, siguiendo doctrina del Tribunal Supremo, en los supuestos de obstáculos peligrosos en la calzada, tales como manchas de aceite, estamos en presencia de una intervención extraña a la Administración lo cual comporta la exoneración de su responsabilidad siendo así que solo si se acredita un defectuoso funcionamiento del servicio público, en el sentido ya indicado, podría darse lugar a declarar a la Administración responsable de los daños causados. Al romperse el nexo causal, presupuesto imprescindible de la pretensión que se ejercita, es obvio que la reclamación ha de ser desestimada.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial debe ser desestimada por no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y los daños padecidos por la reclamante.

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, 12 de mayo de 2010

