

Dictamen nº: **168/08**
Consulta: **Ayuntamiento de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **03.12.08**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 3 de diciembre de 2008, 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 P. C. A. sobre responsabilidad patrimonial.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito de la reclamante dirigido al Alcalde del Ayuntamiento de Madrid, y registrado en la Oficina de Atención al Ciudadano del Distrito de Ciudad Lineal con fecha 25 de octubre de 2007, se reclama responsabilidad patrimonial del referido Ayuntamiento por los daños ocasionados como consecuencia de una caída por la existencia de un socavón en la calzada sin señalizar, en la calle José Arcones Gil, sin determinar la cuantía de la indemnización.

SEGUNDO.- De la documentación obrante en el expediente, se derivan los siguientes hechos:

1. Con fecha 17 de octubre de 2007 la reclamante acude al servicio de urgencias del Hospital Nuestra Señora de América donde refiere una caída

accidental sufriendo un traumatismo nasal, tal y como consta en el informe de urgencias, (folio 2 del expediente administrativo).

Aporta la reclamante, parte de baja a partir del día 18 de octubre por contusión en la nariz, copia de documento de identidad, declaración de no haber percibido otras indemnizaciones, plano de situación y diversas fotografías de un pavimento.

2. Con fecha 27 de diciembre de 2007 se notifica a la reclamante requerimiento para que, de conformidad con lo prevenido en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), se complete la solicitud y, en los términos del art. 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP), se acredite, la fecha en que ocurrieron los hechos, la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público.

3. Con fecha 9 de enero de 2008, se presenta escrito en la Oficina de Atención al Ciudadano del Distrito de Ciudad Lineal mediante el que se da cumplimiento al requerimiento practicado, explicando que el día de la fecha, después de haber aparcado el coche en la calzada de la calle José Arcones Gil, la accidentada se dispuso a cerrar el retrovisor del lado del copiloto, y al bajar a la acera introdujo el pie en un socavón, lo que le produjo una caída. Se propone la declaración de un testigo que habría presenciado los hechos y que resulta ser la hermana de la reclamante.

TERCERO.- Por dichos hechos, se ha instruido el procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con 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.

CUARTO.- Se han cumplido los requisitos establecidos al efecto en la normativa aplicable, incluido el trámite de audiencia, regulado en los artículos 84 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 11 del Real Decreto 429/1993 (RRPAP). Consta en el expediente haberse concedido trámite de audiencia con fecha 11 de julio de 2008, habiéndose evacuado dicho trámite mediante nueva remisión con fecha 18 de julio de 2008, del escrito remitido al objeto de cumplimentar el requerimiento anteriormente efectuado.

Consta así mismo, el informe del servicio que se dice causante del daño, como exige el artículo 10 del Real Decreto 429/1993. En concreto, se incorpora el informe de los servicios técnicos del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas de la Dirección General de Vías y Espacios Públicos del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 31 de marzo de 2008, que obra al folio 23 del expediente administrativo, en el que se indica que dicho Departamento no tenía noticia de ningún desperfecto en dicha ubicación sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción del expediente.

QUINTO.- Una vez cumplido el trámite de audiencia, con fecha 30 de septiembre de 2008, se formula por el Servicio de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid, propuesta de resolución de desestimación por considerar que no existe acreditación del nexo causal de los daños objeto de la presente reclamación, y los desperfectos existentes en la vía pública.

SEXTO.- 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 30 de octubre de 2008, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de

asuntos, a la Sección II, presidida por el Excmo. Sra. Consejera Dña. Rosario Laina Valenciano, 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 diciembre de 2008.

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.- 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.

SEGUNDA.- La reclamante está legitimada activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1.992, de LRJ-PAC.

Se cumple, igualmente, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas ex artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

La caída se produjo el día 17 de octubre de 2007, según los informes de urgencias incorporados al expediente administrativo, habiéndose presentado la correspondiente reclamación el 25 de octubre de 2007.

Por lo tanto, la reclamación se presentó en plazo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de LRJ-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.”*

TERCERA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra regulado en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollado en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Pùblicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

CUARTA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución, y por el Título X, Capítulo Primero, además de la Disposición Adicional 12^a, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Pùblicas y Procedimiento Administrativo Común y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración -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 2.008-, consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado 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 pùblicos, 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.

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.

Por lo que se refiere a las características del daño causado, éste ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siendo solo indemnizables las lesiones producidas provenientes de daños que no haya el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. La antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2.003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

QUINTA.- Acreditada la realidad del daño, que es 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.

Respecto de la concurrencia de la relación de causalidad definida por la jurisprudencia, entre otras en 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 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 imputables a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”, la propuesta de resolución del Ayuntamiento de Madrid, desestima la reclamación por no resultar acreditado el nexo causal, al no acreditar la reclamante que los hechos tuvieron lugar como se describen en su instancia.

Alega la reclamante que la caída que le provocó el daño fue ocasionada por un socavón existente en la calzada en el que introdujo el pie al bajar del coche.

Como medios probatorios, la reclamante aporta fotos en que se aprecia la existencia de un desnivel en la calzada a unos centímetros de la acera, y fotos de la lesión, hoja de urgencias del hospital Nuestra Señora de América, en el que solo se refiere “*traumatismo casual tras caída accidental*” y propone, asimismo, la práctica de la prueba testifical, siendo la persona del testigo propuesta hermana de la reclamante.

El art. 7 del Reglamento del Procedimiento de la Administración sobre Responsabilidad Patrimonial 429/1993, remite a la regulación contenida en el Título VI de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común el desarrollo de la instrucción necesaria para la comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada. A tal efecto, el art. 80. 3 del citado texto legal dispone: “*El instructor solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias mediante resolución motivada*”.

El instructor, en el presente caso, rechaza las pruebas propuestas en la misma propuesta de resolución, cuando lo correcto hubiera sido, adoptar un acuerdo de denegación de prueba motivado susceptible de recurso

administrativo en cuanto acto de trámite cualificado. No obstante, en cuanto dicha irregularidad no tiene carácter invalidante, por cuanto, como veremos más adelante no provoca indefensión, no resulta procedente retrotraer el procedimiento administrativo.

La doctrina constitucional sobre el derecho a utilizar medios de prueba, perfectamente extrapolable al ámbito del procedimiento administrativo, (SSTC 19/2001 EDJ 2001/466, 133/ 2003 EDJ 2003/30556 y 88/2004 EDJ 2004/25700), señalan que *“el contenido esencial del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes se integra en el poder jurídico que se reconoce a quien interviene como litigante en un proceso de provocar la actividad procesal necesaria para lograr la convicción del órgano judicial sobre la existencia o inexistencia de los hechos relevantes para la decisión del conflicto objeto del proceso”*.

Abundando en la delimitación de dicho derecho, las sentencias del Tribunal Constitucional 96/2000 de 10 de abril y 19/2001 de 29 de enero, mantienen que éste, no tiene carácter absoluto o expresado en otros términos, *“... no faculta para exigir la admisión judicial de todas las pruebas que puedan proponer las partes, sino que atribuye sólo el derecho a la recepción y práctica de las que sean pertinentes, correspondiendo a los Jueces y Tribunales el examen sobre la legalidad y pertinencia de las pruebas”*.

Asimismo, en cuanto a la vulneración de las irregularidades en materia de prueba, cabe referir que el Tribunal Constitucional considera que para que se entienda vulnerado el derecho fundamental analizado, *“las irregularidades u omisiones procesales efectivamente verificadas hayan supuesto para el demandante de amparo “una efectiva indefensión, toda vez que la garantía constitucional contenida en el art. 24.2 CE EDL 1978/3879, únicamente cubre aquellos supuestos en que la prueba es decisiva en términos de defensa” (STC 25/1991, de 11 de febrero, FJ2,*

también SSTC 1/1996, de 15 de enero, FJ 3; 219/1998, de 16 de noviembre, FJ 3), puesto que, “de haberse practicado la prueba omitida o si se hubiese practicado correctamente la admitida, la resolución final del proceso hubiera podido ser distinta (entre las más recientes SSTC 26/2000, de 31 de enero, FJ 2; 37/2000, de 14 de febrero, FJ 3; 96/2000, de 10 de abril, FJ 2, y 173/2000, de 26 de junio, FJ 3), en el sentido de ser favorable a quien denuncia la infracción del derecho fundamental” (SSTC 19/2001, de 29 de enero, FJ 4).

En el presente supuesto, el instructor ha rechazado las pruebas propuestas por la reclamante, al considerar improcedente la testifical por carecer del carácter de imparcialidad que como requisito indispensable ha de atribuirse a dicho medio probatorio, circunstancia esta que se aprecia “*prima facie*”, sin tener que realizar más averiguaciones, por cuanto el testigo propuesto es la propia hermana de la reclamante. Asimismo, no otorga ningún valor probatorio las fotografías aportadas, por entender que estas no dan fe de la relación de causalidad entre los daños alegados y las deficiencias de pavimento que en la misma se observan.

Este Consejo Consultivo respalda (con las precisiones hechas en cuanto al procedimiento seguido) los motivos de inadmisibilidad utilizados por el instructor por entender que no resultan en absoluto arbitrarios, sino que se fundamentan en la regulación que de la tacha de testigos se contiene el art. 377.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000 de 7 de enero.

Respecto de la valoración de los documentos privados constituidos por las fotografías aportadas por la reclamante, ha de regir el principio de libre apreciación de la prueba por el órgano instructor, de acuerdo con lo establecido en el artículo 326 de la LEC, y en consecuencia y en aplicación del mismo, es posible que el instructor, al examinar dichas fotografías, considere que no hacen prueba del hecho que tienden a acreditar y por lo

tanto considere que no queda acreditado que la caída se produjo en lugar mostrado por dichas pruebas..

Además, en los informes obrantes en el expediente, no se indica que en la calle José Arcones Gil sin número hubiera desperfectos, puesto que, tal y como se indica en el informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, de la Dirección General de Vías y Espacios Públicos del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid, “*los servicios técnicos adscritos a este Departamento no tenían conocimiento de la deficiencia a la que alude el escrito de reclamación, ni por comunicación de la empresa de conservación de pavimentos, ni por haber sido denunciada su existencia por otro medio (...)*”.

Por tanto, no resulta acreditado que la caída se produjera en el lugar indicado por la reclamante, sin 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).

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 Pùblicas 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.

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). Explicitado en otros términos, el mero hecho de que los daños se produzcan en un lugar o instalación cuyo mantenimiento corresponde a la Administración, no es suficiente para atribuir a ésta responsabilidad indemnizatoria.

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 el procedimiento de responsabilidad patrimonial corresponde, según los casos, al Alcalde-Presidente del Municipio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, en relación con el 21.1.f) o 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, o al Pleno al amparo del artículo 23.1.e) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales en

materia de Régimen Local, sin perjuicio de la posibilidad de delegación de la competencia de conformidad con lo estipulado en el artículo 21.3 de la Ley 7/1985 y 23.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, respectivamente; cuyo acto pondrá fin a la vía administrativa por mor de lo dispuesto en artículo 142.6 de la LRJ-PAC y 52.2.a) de la Ley 7/1985, en relación con el 53 de la ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, 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

Este Consejo Consultivo considera que procede la desestimación de la reclamación efectuada.

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.

Madrid, 3 de diciembre de 2008