

Dictamen nº: **229/10**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **21.07.10**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 21 julio de 2010, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por A.B.L., por los daños y perjuicios causados por caída en la Avenida de Pío XII, 110, el 1 de octubre de 2008, a solicitud del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 21 de junio de 2010 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, en relación con el presente expediente de responsabilidad patrimonial en el ámbito de la seguridad vial, del Ayuntamiento de Madrid, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección IV, presidida por la Excmo. Sra. Consejera Dña. Cristina Alberdi Alonso, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 21 de julio de 2010.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

**SEGUNDO.-** Mediante escrito presentado el 17 de agosto de 2009 por B.G.S., en representación del reclamante anteriormente citado, se presenta solicitud de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por A.B.L. como consecuencia de la caída acaecida el 1 de octubre de 2008 en la Avenida de Pío XII, 110. La caída tuvo lugar, según el reclamante, al tropezar con los bolardos colocados por el Ayuntamiento. Consecuencia de la caída sufrió fractura de rótula derecha que precisó intervención quirúrgica.

El interesado no cuantifica el importe de su reclamación y acompaña su escrito de reclamación con copia del informe del SAMUR, informe de alta de la Fundación A e informe de la Clínica B (folios 1 a 12 del expediente administrativo).

**TERCERO.-** Presentada la reclamación, se accordó la instrucción del expediente, de acuerdo con lo previsto en el R.D. 429/1993, de 26 de noviembre.

A efectos de emisión del presente dictamen es de interés, además de los documentos indicados en el antecedente SEGUNDO, los que siguen:

1. Escrito del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública requiriendo al interesado para que en el plazo de diez días hábiles aporte determinada documentación consistente en descripción detallada de los hechos indicando el tipo de bolardo que ocasionó la caída; documento que acredite la representación con que se actúa; indicación detallada del lugar de los hechos, aportando croquis; descripción de los daños, aportando partes de baja y alta médicas y evaluación económica de la indemnización solicitada. Este requerimiento de documentación adicional se hace con la

advertencia de que, de no aportarla, se le tendrá por desistida de su reclamación, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP). El escrito es notificado el 8 de octubre de 2009 (folios 14 y 15).

2. Con fecha 3 de noviembre se aporta copia del DNI del reclamante y se señala que se aportará en breve el resto de la documentación solicitada. En concreto y respecto al documento que acredite la representación se declara que *"hemos solicitado desglose del poder general para pleitos aportado al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, estando pendiente del mismo"* (folios 16 a 18).

3. Solicitud de informe a la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, de 22 de diciembre de 2009.

4. Informe del Jefe de Departamento de Equipamientos Urbanos de fecha 20 de enero de 2010, en el que se declara que *"se ha realizado visita de inspección (se adjuntan fotos) y se ha comprobado que no existen bolardos en la Avenida Pío XII nº 110; en las proximidades (Avenida Pío XII nº 108 y c/ Hiedra nº 32) hay dos pasos de peatones en los que hay bolardos en perfecto estado y sobre los que no se tienen registrados desperfectos en la fecha que se menciona; la función de los bolardos es impedir la invasión de la zona peatonal por parte de los vehículos"* (folio 23. Se acompañan las citadas fotos en los folios 24 a 28).

5. Notificación del trámite de audiencia al interesado, efectuada el 3 de marzo de 2010. En este escrito se solicita al reclamante que indique si el importe reclamado es inferior a quince mil euros (folios 31 y 32). No consta en el expediente que se hayan efectuado alegaciones ni que se haya cumplido el requerimiento de documentación o cuantificación de la indemnización solicitada.

6. Propuesta de resolución de fecha 24 de mayo de 2010, dictada por el Director General de Coordinación y Régimen Jurídico en la que se aprecia la falta de legitimación activa al no haberse acreditado la representación legal del reclamante y, en cuanto al fondo, desestimando la reclamación deducida por el interesado, por falta de nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales (folios 33 a 39).

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, el reclamante no ha cuantificado el importe de su reclamación, por lo que, al ser de cuantía indeterminada, es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

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 Vicealcalde de 11 de junio de 2010, adoptado por delegación en virtud de Decreto del Alcalde de 1 de septiembre de 2008.

**SEGUNDA.-** El reclamante formula su pretensión indemnizatoria, al haber sido él, el que sufrió la caída en la Avenida Pío XII, nº 110 lo que le provocó fractura de rótula derecha, concurriendo en él la condición de interesado, *ex* artículo 31 de la LRJAP.

La reclamación se formula en nombre del legitimado activamente sin acreditar la representación con que se actúa. Habiendo sido requerido para que acreditara esta circunstancia, la representante se limita a aportar copia del DNI y a indicar que será aportado en ulterior momento sin que en la tramitación del procedimiento haya sido cumplimentado el requerimiento. Esta circunstancia debería haber determinado la inadmisión de la reclamación por falta de representación, no de legitimación activa como señala la propuesta de resolución. A pesar de ello, la Administración el 22 de diciembre de 2009, continúa la tramitación del procedimiento y solicita informe a la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que Corporación municipal, titular de la vía pública donde supuestamente tuvo lugar el accidente, y a quien compete su cuidado y mantenimiento. Es indiscutible, pues, que la reclamación patrimonial está correctamente deducida contra el Ayuntamiento.

En efecto, el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, conceptúa como materia encomendada a la competencia de las Entidades Locales la pavimentación de las vías públicas urbanas.

Por lo que al plazo se refiere, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños físicos o psicológicos, el plazo comienza a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. Con independencia de cuándo se han estabilizado las secuelas, habiéndose producido la caída el 1 de octubre de 2008, se encuentra en plazo la reclamación presentada el 17 de agosto de 2009.

**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.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto invalidante que lo haga incurrir en anulabilidad o nulidad, por cuanto se han practicado todos los hitos procedimentales necesarios para alcanzar adecuadamente su finalidad, así se ha practicado la prueba precisa mediante informe del servicio interviniente, habiendo recabado los demás informes y pruebas que se consideraron necesarios, y se ha puesto de manifiesto para alegaciones -en cumplimiento de los artículos 9, 10 y 11 del R.D. 429/1993, 82 y 84 de la Ley 30/1992-, por lo que no existe en absoluto indefensión.

**CUARTA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, a cuyo tenor: "los

*particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".* La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. El artículo 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

*"1º.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.*

*2º.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido en numerosas sentencias (por todas, v. las de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de junio (recurso 4429/2004) y de 15 de enero de 2008 (recurso nº 8803/2003) los requisitos de la responsabilidad extracontractual de la Administración, que son los siguientes:

1º) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

2º) La antijuridicidad del daño o lesión. Esta calificación del daño no viene determinada por ser contraria a derecho la conducta del autor, sino porque la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, cuestión que es necesario examinar y dilucidar en cada caso concreto.

3º) La imputabilidad de la actividad dañosa a la Administración, requisito especialmente contemplado en las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1982 y de 25 de febrero de 1981, que, al examinar la posición de la Administración respecto a la producción del daño, se refieren a la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece.

4º) El nexo causal directo y exclusivo entre la actividad administrativa y el resultado dañoso. El daño debe ser consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa, siendo esta exclusividad esencial para apreciar la antedicha relación o nexo causal.

Hemos de recordar, por añadidura, la naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, aunque, como se ha dicho, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. Como también se ha indicado, es necesario, pese a tratarse de una responsabilidad objetiva o por el resultado dañoso, la antijuridicidad del daño.

**QUINTA.-** Aplicada la anterior doctrina al presente caso, debe examinarse, en primer lugar, la realidad de los daños alegados y, en segundo lugar, su conexión causal con el funcionamiento de los servicios públicos.

Al respecto, 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 (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 extremo el reclamante ha acreditado, mediante la aportación de diversos informes médicos, el padecimiento de daños físicos supuestamente a consecuencia de la caída; daños que son evaluables económicamente e individualizado en la persona del reclamante.

Sentado lo anterior procede examinar si los daños son imputables al funcionamiento de los servicios públicos municipales en una relación de causa a efecto y si se encuentra debidamente acreditada la meritada vinculación causal, incumbiendo la prueba a quien la alega, como se ha reseñado en la consideración anterior.

Como documentos probatorios aporta el reclamante diversos informes médicos y, en concreto, el informe del SAMUR que refiere que la caída se produjo al tropezar con un bolardo en la Avenida Pío XII, 110. Este informe, como es lógico, no hace prueba de la realidad de los hechos, pues el equipo que atendió al reclamante no fue testigo de la caída, sino únicamente acredita la realidad del lugar donde fue atendido el reclamante por el SAMUR.

Sin embargo, del informe emitido por el Jefe de Departamento de Equipamientos Urbanos de fecha 20 de enero de 2010, resulta que no existen bolardos en la Avenida Pío XII nº 110, si bien sí existen en las proximidades Avenida Pío XII nº 108 y c/ Hiedra nº 32, donde hay dos pasos de peatones en los que hay bolardos en perfecto estado. De manera que no existe prueba alguna que acredite que el reclamante cayera como consecuencia de la existencia de un bolardo en el nº 110 de la Avenida Pío XII.

**SEXTA.-** Además, aun cuando el reclamante hubiera podido acreditar el relato fáctico que sustenta la reclamación, no puede apreciarse la

existencia de antijuridicidad en el elemento donde, según el reclamante, se produjo el accidente. Como ha tenido ocasión de indicar este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 235/09, de 6 de mayo de 2009, y 355/09, de 10 de junio de 2009, los Ayuntamientos, para conseguir que las zonas reservadas al tránsito peatonal sean respetadas por los conductores de vehículos deben acudir al establecimiento de sistemas que, físicamente, impidan el acceso rodado a tales zonas. Los problemas derivados de la colocación en la vía de barreras arquitectónicas son evidentes, dado que para conseguir el fin propuesto en cuanto a la ordenación del tráfico de vehículos y personas se utilizan medios que imposibilitan materialmente su transgresión, pero que pueden generar riesgos para las personas que transitan por la calle. En este sentido, cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 231/2007, de 6 de febrero de 2007 (recurso 1476/2002), en la que se establece: *“En el presente supuesto entiende la Sala que no concurren los requisitos anteriormente descritos, toda vez que falta el nexo causal entre el funcionamiento del Ayuntamiento de Coslada y la caída cuyas lesiones se reclaman, toda vez que tanto de la narración de hechos de la demanda como de su ratificación mediante prueba testifical, resulta incombustible e incombustible que la citada Corporación cumplía con el deber de mantener las vías públicas en condiciones de seguridad, que le impone el art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, al colocar en la acera pivotes disuasorios y ornamentales para evitar el tránsito y aparcamiento de vehículos en la misma. Dichos pivotes, forman parte integrante de la acera, al igual que las farolas, árboles etc., y por tanto, incumbe a los transeúntes, deambular con la debida atención para no tropezar con ellos. Sostener lo contrario, como hace el recurrente, sería convertir a los municipios en aseguradora universal de los sucesos lesivos acaecidos en la vía pública, por falta de las más elementales precauciones de los transeúntes que pasean sin prestar atención a las incidencias normales de la vía”.*

De manera análoga, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 20 de julio de 2004 (JUR 2004\243633) señala, en un supuesto similar al presente, que los pivotes colocados no son “*unos elementos peligrosos, ya que por su altura son perfectamente visibles; además, de ser elementos habituales que forman parte de la imagen urbana de nuestras ciudades, resultan necesarios urbanísticamente hablando para que los vehículos a motor no accedan a las zonas peatonales y no necesitan específica señalización, piénsese que ello podría conducir a situaciones ilógicas como la necesidad de instalar señales de advertencia en todos las instalaciones del mobiliario urbano dispuestas por la ciudad*”.

En mérito a todo lo anterior, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación efectuada al no concurrir los requisitos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

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, 21 de julio de 2010