

Dictamen nº: **35/11**
Consulta: **Alcalde de Móstoles**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **09.02.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 9 de febrero de 2011, sobre consulta formulada por el Alcalde de Móstoles, 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 promovido por H.L.L. sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Móstoles por los daños causados por el deficiente estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, mediante oficio de 19 de enero de 2011, registrado de entrada el 24 del mismo mes se formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VI, presidida por el Excmo. Sr. D. Pedro Sabando Suárez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo en su sesión de 9 de febrero de 2011.

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

SEGUNDO.- Del expediente remitido, interesa destacar los siguientes hechos que resultan relevantes para la emisión del dictamen solicitado:

La interesada formula reclamación (folios 1 a 17) por daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la caída sufrida el día 4 de noviembre de 2009, cuando se encontraba caminando en compañía de su marido por la avenida de la Constitución, a la altura del número 54. Al decir de la interesada, la caída se produjo como consecuencia de las obras que en la vía pública se estaban realizando, al tropezar “*con las losetas y, al avanzar, por efecto del tropezón, me enredé con los plásticos y alambres que salían de la valla*”. Señala que “*La causa, principal e inmediata, determinante de la caída, fue el desnivel -sin señalización alguna- de unos tres o cuatro centímetros, existente entre la zona de tierra-arena y la zona, en línea quebrada, de losetas*”.

La reclamación se presentó en el Registro General del Ayuntamiento de Móstoles el día 7 de abril de 2010. Al escrito acompaña informe de urgencias del hospital universitario de Móstoles, donde es atendida por caída accidental sobre brazo derecho. Con el diagnóstico de fractura de húmero, se inmoviliza el brazo mediante doble férula. También adjunta a su escrito de reclamación copia de citaciones médicas, informe de urgencias de 12 de noviembre por inflamación de dedos y diversas fotografías de una vía pública.

No determina la cantidad indemnizatoria indicando “*se tenga por solicitada indemnización por el accidente sufrido, dictándose tras la tramitación preceptiva, resolución por la que se acuerde me sea abonada la suma que se fije -tras ser dada de alta y se conozca la existencia o no de secuelas-, en concepto de daños y perjuicios, mas los intereses legales de dicha cantidad desde la presentación de esta solicitud*”. En el escrito le asiste un letrado, indicando el despacho profesional a efectos de notificaciones.

Mediante notificación cuya recepción consta en el expediente realizada el 27 de abril de 2010 (folios 18 y 20), se comunica a la interesada el inicio del procedimiento, de conformidad con lo prevenido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LRJ-PAC). Asimismo se le da trámite para que presente cuantas alegaciones, documentos e informaciones estime oportunos, y de la proposición de la prueba concretando los medios de que pretenda valerse.

De conformidad con lo prevenido en el artículo 10.1 RPRP, se solicitó el 15 de abril de 2010 informe a la Concejalía de Seguridad Ciudadana (Policía Local) y a la Concejalía de Obras y Medio Ambiente para que informen sobre el suceso objeto de reclamación.

El informe de la Concejalía de Obras y Medio Ambiente de 19 de abril de 2010 comunica que, en la fecha en la que ocurrieron los hechos objeto de reclamación, se estaba llevando a cabo la “Remodelación Avenida de la Constitución, Móstoles-Madrid” con fecha de inicio 13 de mayo de 2009 y fecha de finalización 30 de diciembre de 2009, indican razón social y domicilio de la empresa que llevaba a cabo los trabajos.

Por su parte, la Concejalía de Seguridad Ciudadana, Policía Municipal comunica con fecha 28 de abril de 2010 que “*Puestos en contacto con la denunciante nos manifiesta que en los referidos hechos no intervino Policía Local*”.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 RPRP, se ha procedido a dar trámite de audiencia y vista del expediente a los interesados en el procedimiento: la reclamante y, teniendo en cuenta el informe de la Concejalía de Obras y Medio Ambiente, la empresa adjudicataria que realizaba las obras en el lugar de los hechos. La recepción de las

notificaciones se acredita con los correspondientes acuses de recibo debidamente firmados por ambas partes (folios 25 a 30).

En uso de dicho trámite, y dentro del plazo establecido en el citado artículo 11 RPRP, el representante de la empresa adjudicataria presenta escrito de alegaciones con fecha 27 de mayo de 2010 en el que, entre otros aspectos, señala *“la inexistencia de prueba de cargo de la que pueda deducirse la responsabilidad de [la empresa adjudicataria] en el siniestro reclamado, al haber adoptado esta entidad cuantas medidas de protección estaban a su alcance y resultan legalmente exigidas”*. También solicita se declare la exención de responsabilidad de su mercantil representada (folios 31 a 33).

Por su parte, la interesada presenta alegaciones el día 1 de junio de 2010 en las que se reitera en lo expuesto en su escrito de reclamación, acompaña documentación médica distinta a la aportada inicialmente y solicita sea personada la empresa responsable de las obras efectuadas en el lugar de los hechos (notificación ya realizada).

El representante de la empresa adjudicataria, presenta nuevo escrito de alegaciones con fecha 8 de junio de 2010, en el que, en síntesis, niega rotundamente cualquier responsabilidad que se le pudiera imputar por los hechos descritos en el expediente y reitera el cumplimiento de todas las medidas de seguridad (folios 41 a 48).

Con fecha 24 de junio de 2010, se comunica a la interesada la interposición de alegaciones de la empresa adjudicataria y la incorporación de las mismas al expediente de responsabilidad patrimonial.

La reclamante comparece en el departamento de responsabilidad patrimonial toma vista del expediente y según consta en la diligencia extendida el 29 de junio de 2010 retira copia de las mencionadas alegaciones. Con fecha 8 de julio de 2010, la interesada presenta nuevas

alegaciones, reiterando los extremos de los escritos anteriores y con fecha 9 de noviembre de 2010 informa del tratamiento de las lesiones causadas por el accidente, por las cuales aún no le han dado el alta.

El 17 de noviembre de 2010 se formula por la Técnica de la Administración General de Patrimonio del Ayuntamiento de Móstoles, conformada por el Concejal Delegado de Urbanismo, propuesta de resolución desestimatoria (folios 57 a 61)

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 la cuantía de la reclamación superior a quince mil euros, y se efectúa por el Alcalde de Móstoles, 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, cuyo término se fijó el 28 de febrero de 2011.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de la interesada, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Ostenta la reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la citada LRJ-PAC, por cuanto que es la persona que sufre el daño presuntamente causado por la caída provocada por deficiencias en el pavimento.

Al pretender el resarcimiento del daño el día 7 de abril de 2010, habiéndose producido la caída el 4 de noviembre de 2009, se encuentra dentro del plazo legalmente establecido puesto que el artículo 142.5 de la LRJ-PAC dispone que “*el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas*”.

Así mismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Móstoles 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.

Sobre este punto se hace oportuno indicar que la propuesta de resolución considera que, aun en el caso de concurrir los requisitos de la responsabilidad, ésta sería imputable a la empresa contratista de las obras.

Sin embargo, este Consejo, como ha tenido ocasión de manifestar en otras ocasiones (*vid. dictamen 145/2010*) considera que a pesar de lo anterior concurre en el Ayuntamiento de Móstoles título de imputación para apreciar la existencia de legitimación pasiva, con independencia del examen de a quien corresponda finalmente la responsabilidad.

Sobre el particular, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 362/2004, de 12 de marzo (JUR\2004\249132), estableció: “*Existen en el procedimiento datos suficientes que configuran la relación*

de causalidad antes aludida, sin que la misma quede desvirtuada por haberse realizado las obras por cuenta de otras empresas adjudicatarias de servicios como el Canal de Isabel II o instalaciones de Gas, dado que es responsabilidad del Ayuntamiento la de mantener y vigilar por el mantenimiento de las aceras en correcto estado de uso por sus conciudadanos, y ello sin perjuicio de su posibilidad de reintegrarse sobre cualquier otro, caso de concurrir motivos para ello que no son de análisis en este procedimiento” (en idéntico sentido la Sentencia 284/2004, de 2 de marzo –JUR\2004\249621-)

Igualmente, puede traerse a colación la Sentencia, del mismo Tribunal, 1438/2006, de 12 de septiembre (JUR\2007\184807), en la que puede leerse: “*Por lo que se refiere a la alegada falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, hemos de rechazarla, toda vez que si bien las partes reconocen que las obras que se realizaban en la vía pública los llevaba a cabo la empresa A, no podemos olvidar el deber que impone al municipio el art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, en orden de mantener la vía pública en condiciones de seguridad. Por tanto, la responsabilidad, en su caso, tendrá carácter solidario, y el Ayuntamiento, habría incurrido en culpa “in vigilando” si llegara a acreditarse el nexo causal imprescindible entre la incorrecta ejecución de obras en la vía pública por parte de A, y las lesiones cuyo importe se reclaman*”.

De modo análogo, en un supuesto de caída de un motociclista a consecuencia de una zanja, realizada con motivo de unas obras del Canal de Isabel II, que atravesaba la calle y que se encontraba sin señalizar, el mismo Tribunal en su Sentencia 552/2005, de 26 de abril (JUR\2005\157622) señaló que “*la relación de causalidad entre la actividad municipal y el daño se produce por el mecanismo de la culpa in vigilando del Ayuntamiento, al omitir la debida inspección de la vía pública siendo el Ayuntamiento responsable de que las obras que se realizan en los espacios*

públicos municipales se realicen en condiciones de seguridad, y al no haber realizado dichas medidas de control debe responder el Ayuntamiento de Mejorada del Campo, teniendo en cuenta que los apartados a) y b) del artículo 25 apartado 2º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que otorga a los municipios competencia en materia de seguridad en lugares públicos”.

En definitiva, a la luz de la anterior doctrina se considera que existe título de imputación suficiente respecto del Ayuntamiento, fundado en el deber de mantener las vías públicas en condiciones de seguridad, y ello con independencia de que las obras se estén realizando por empresas privadas, contratadas por aquél, todo ello sin perjuicio de que finalmente se apreciara que la responsabilidad corresponde al contratista, contra el que el Ayuntamiento podría repetir.

TERCERA.— 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 (LRJ-PAC) 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 2008-, 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 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.

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 sólo 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 2003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

CUARTA.- Acreditada a través de los informes médicos incorporados al expediente la realidad de los daños sufridos por la reclamante, debe examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida por la jurisprudencia en, 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 imputables 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.

No cabe 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).

A estos efectos, se han aportado al expediente informes médicos que dejan constancia de la asistencia a la interesada, lo que no acredita en modo alguno que la caída hubiera sido motivada por desperfectos en la vía pública, ni hubiera tenido lugar en la ubicación indicada en el escrito de reclamación, de tal forma que la caída pudo producirse por la circunstancia indicada o por cualquier otra, extremo que, únicamente, resulta de las alegaciones de la reclamante.

Tampoco las fotografías aportadas por la interesada, acreditan que la caída se produjera ni que la misma tuviera lugar en dicho emplazamiento y por su causa. Antes al contrario, lo que muestran es una zona de obras

delimitada con vallas y con un espacio suficientemente amplio para el tránsito de peatones.

Atendiendo a todo ello no cabe considerar acreditada por la reclamante la existencia de nexo causal entre el servicio público y la caída sufrida.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación formulada por no haber quedado acreditada la relación de causalidad.

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, 9 de febrero de 2011