

Dictamen nº: **502/14**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **26.11.14**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de noviembre 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 J.M.A., 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 20 de octubre 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 14 de octubre 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 20 de octubre y fue admitida a trámite recibiendo el número de expediente 483/14.

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

El ponente ha firmado la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 26 de noviembre de 2014.

**SEGUNDO.-** Por escrito presentado el 19 de julio de 2013, se reclama responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados a la perjudicada como consecuencia de la caída ocurrida el 29 de mayo de 2013, en la zona de acceso al centro comercial A, en Madrid, que atribuye a *“una baldosa que se encontraba rota, levantada y con un hueco sin pavimento, sin señalización alguna que previniese de su peligro para el peatón”*. Informa que fueron testigos del percance, entre otros, su marido y el personal de seguridad del establecimiento. Fue asistida por el servicio médico del centro comercial, que no aprecia fractura ni luxación y recomienda que acuda a un centro hospitalario, donde diagnostican contusión en hombro derecho que requirió inmovilización y tratamiento farmacológico. No efectúa valoración de las lesiones sufridas, al no haber sanado completamente y desconocer el alcance de las secuelas. Presenta informes médicos y una fotografía. A efecto de notificaciones designa un despacho de abogados bajo cuya dirección actúa.

**TERCERO.-** Ante la reclamación se ha incoado expediente de responsabilidad patrimonial. Tras requerimientos efectuados en la instrucción, los días 2 y 27 de septiembre de 2013 la interesada aporta escritura de poder general para pleitos, nueva fotografía del lugar de los hechos para indicar donde tuvo lugar la caída e informe de infiltración en el hombro derecho de 19 de septiembre.

Se han incorporado los informes de la Policía Municipal, de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil y del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, este último expone que el emplazamiento donde tuvo lugar la caída no es de conservación

municipal, “*al estar situado el desperfecto fuera de la acera pública, en la zona pavimentada perteneciente al Centro Comercial, siendo responsable de su conservación la empresa B*”.

Por escrito de 30 de enero de 2014, se procede a notificar el trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento, la reclamante y a B. En uso del indicado trámite, la reclamante cuantifica el daño sufrido, sin perjuicio de una posterior modificación al alza, en 24.776,34 euros, cantidad que indemnizaría los días impeditivos, los de curación y las secuelas, de acuerdo con un informe médico pericial realizado por un especialista en Valoración del Daño Corporal, no definitivo al encontrarse la perjudicada a la espera de tratamiento quirúrgico, que aporta.

Las alegaciones de la mercantil interesada presentan información registral para acreditar que la finca donde tuvo lugar la caída es titularidad de A y no de B.

A la vista de dicha documentación se otorga trámite de audiencia a A que, dentro del plazo establecido, presenta escrito de alegaciones en las que manifiesta que “*la caída se produjo a la altura de unos bolardos móviles antirrobo que se ocultan en el pavimento, bolardos que son absolutamente visibles y perfectamente diferenciados del resto del firme, es precisamente por este mecanismo que se produce la rotura de la loseta instalada*”. Añade que “*la loseta rota no supone un riesgo extraordinario*”.

El 10 de septiembre de 2014 la consejera técnica del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, dicta propuesta de resolución desestimatoria.

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 26 de noviembre 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).

La perjudicada ostenta legitimación activa.

Resulta controvertida, sin embargo, la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid. La propuesta de resolución la rechaza al entender que el lugar en el que se produjo el accidente es de titularidad privada, en concreto es propiedad de A a quien, a juicio del Ayuntamiento, también corresponde su mantenimiento y conservación. Ello no obstante, es reiterada doctrina de este Consejo Consultivo que las entidades locales son responsables de los accidentes que tengan lugar en vías de titularidad privada que estén abierta al tránsito de peatones (dictámenes 265/10, 215/11, 749/11 ó 54/14, entre otros), como parece ser en el presente caso.

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

Respecto del procedimiento procede subrayar que la tramitación ha excedido el plazo de seis meses dispuesto en el artículo 13 RPRP. Además, puede observarse que la reclamante menciona unos testigos en su escrito de reclamación sin que luego se practique sobre ellos ninguna actividad probatoria por parte de la instrucción del expediente.

El artículo 80.2 de la LRJ-PAC, aplicable por remisión expresa del artículo 7 del RPRP, recoge el carácter no preceptivo de la práctica de la prueba en el ámbito del procedimiento administrativo. Ahora bien, el carácter no preceptivo de la prueba en el procedimiento administrativo debe contemplarse desde la óptica de lo dispuesto en el apartado 3 del mismo artículo 80, cuando señala que *“el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias mediante resolución motivada”*. En este caso, simplemente no se practica la prueba, no es que se deniegue la misma, ello produce un defecto de forma que podría generar anulabilidad del proceso por haber ocasionado indefensión, de conformidad con el artículo 63.2 de la LRJ-PAC (Dictamen 12/10 de 20 de enero). No obstante, en este concreto caso, no opinamos que sea necesario retrotraer las actuaciones para la práctica de la prueba testifical que podría demostrar la relación de causalidad ya que, como examinaremos en la consideración jurídica siguiente, no concurre el requisito de antijuridicidad en el daño.

**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 contusión en el hombro derecho, daño que es evaluable económicamente e individualizado en su persona.

El expediente no permite tener por acreditada la relación de causalidad, entre otros motivos porque no se ha practicado la prueba testifical solicitada por la reclamante. Sin embargo, no creemos que sea necesario retrotraer para la práctica de dicha prueba, como ya hemos expresado en la consideración jurídica anterior, puesto que no concurre el requisito de antijuridicidad en el daño.

A este respecto hemos de partir de la premisa, establecida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de que la imputabilidad de responsabilidad patrimonial a la Administración, que tiene como título, en estos casos, el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin al que sirven, hace que el daño sea antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social (así el Dictamen 567/11, de 19 de octubre). Para poder afirmar la responsabilidad o no de la Administración por caídas en la vía pública, es preciso considerar cuidadosamente todas las circunstancias

concurrentes, así como valorar adecuadamente cuál sea el estándar medio de calidad exigible.

En el presente caso, de las fotografías incorporadas al expediente se observa que siendo el desperfecto de mínima entidad y perfectamente visible podría haber sido eludido con un mínimo de atención que hubiese puesto la interesada a la hora de deambular por la vía, especialmente teniendo en cuenta que la caída se produjo a plena luz del día y que la zona es sobradamente espaciosa, contando con anchura más que suficiente para eludir el obstáculo. Este ha sido el criterio que hemos sostenido en numerosos dictámenes, así, los dictámenes 316/10, de 29 de septiembre y 438/11, de 27 de julio, en este último aseverábamos:

*“el riesgo de caída por el estado del pavimento es tan nimio a la luz de las fotografías aportadas, que no puede razonablemente sustentarse que haya sobrepasado los límites mínimamente exigibles. Es decir, que la anomalía o deficiencia apreciada no reviste peligrosidad alguna”.*

También en nuestro Dictamen 81/14, de 19 de febrero, en relación con la exclusión de la responsabilidad de la Administración por un desperfecto de escasa entidad, que *“entender lo contrario conllevaría exigir unos niveles de actuación a los servicios públicos completamente inasumibles, en contra de la necesaria adecuación de estos a los recursos públicos disponibles conforme los principios de eficiencia, economía y estabilidad presupuestaria –artículos 31.2 y 135 de la Constitución”*.

A mayor abundamiento, A, en sus alegaciones, afirma que el accidente se produjo por causa de una loseta pero a la altura de unos bolardos móviles antirrobo, los cuales eran perfectamente visibles y diferenciados del resto del firme.

Sobre este particular, en el Dictamen 273/14, de 11 de junio, recordamos la doctrina del Consejo relativa a que los obstáculos existentes en la vía pública implican la necesidad de una mayor diligencia de los peatones para evitar las posibles caídas al tropezar en ellos.

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

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por no concurrir el requisito de antijuridicidad en el daño.

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, 26 de noviembre de 2014