

Dictamen n.º: **599/11**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **26.10.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 26 de octubre de 2011, 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, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por V.F.M., en adelante “ el reclamante “, por los daños ocasionados por una caída en la calle Sor Ángela de la Cruz esquina calle Bravo Murillo de Madrid debido a un bolardo en la acera.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 30 de septiembre de 2011 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, mediante escrito de 27 de septiembre de 2011, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial n.º aaa, procedente del Ayuntamiento de Madrid, remitido por el Vicealcalde (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 21 de junio de 2011).

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se procedió a su registro, correspondiéndole el número de expediente 636/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo

de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección IX, presidida por la Excm. Sra. Dña. Engracia Hidalgo Tena, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad, en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, celebrada el día 26 de octubre de 2011.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado por el reclamante el día 29 de junio de 2010 (folios 1 a 9 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan su pretensión indemnizatoria, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1- El reclamante señala que el día 29 de junio del 2009 sobre las 12:30 de la mañana, iba caminando por la C/ Bravo Murillo por la acera de los impares, cuando se dispuso a cruzar por el paso de peatones que está en la calle Sor Ángela de la Cruz a la altura del cruce con Bravo Murillo. Refiere que debido a la multitud de gente que se encontraba cruzando el paso de peatones, no pudo ver y no imaginó que se encontraba un bolardo en medio de la acera de dicho paso de peatones, golpeándose con el mismo y cayendo al suelo. Señala que fue atendido en un primer momento por una persona de la Cruz Roja que se encontraba allí, la cual llamó al SAMUR que acudió al lugar, donde tras atenderle le trasladaron al Hospital de la Paz. Señala que también presencié los hechos el Conserje del Instituto de IES de Tetuán de las Victorias, que vive cerca del lugar. Acompaña su reclamación de diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos y de informes médicos relativos a las lesiones padecidas.

2- En el informe médico de Alta Hospitalaria del Servicio de Cirugía Traumatología del Hospital La Paz consta que el reclamante ingresó el día 29 de junio de 2009 a través del Servicio de Urgencias, presentando

fractura conminuta de rotula derecha. El paciente fue intervenido quirúrgicamente el día 3 de julio de 2009, realizándole osteosíntesis de rótula derecha con tres agujas y dos cerclajes. Según el referido informe la evolución clínica y radiográfica fue satisfactoria, siendo dado de alta el día 8 de julio de 2009.

TERCERO.- 1.- Mediante escrito notificado el 17 de agosto de 2010 se requiere al interesado 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 (en adelante LRJAP-PAC) y, en los términos del artículo 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), aporte declaración en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizada (ni va a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas , así como descripción de los daños alegados, aportando partes de baja y alta médicas y estimación de la cuantía en que valora los daños sufridos. Igualmente se le requiere para que presente declaración de las personas mencionadas en su escrito de reclamación que podrían haber presenciado los hechos. En cumplimiento de dicho requerimiento, el reclamante presenta escrito el día 27 de agosto de 2010, solicitando, ante la imposibilidad de contactar con el testigo presencial, que se suspenda el plazo concedido o se amplíe el mismo a fin de poder localizar al testigo y cumplimentar en su totalidad el requerimiento efectuado.

2.- El día 3 de noviembre de 2010 se notifica al reclamante un escrito en el que se le requiere para que en el plazo de tres meses aporte la documentación requerida en la anterior comunicación. Este requerimiento es cumplimentado el día 18 de noviembre de 2010, adjuntado la documentación requerida, incluida la declaración de un testigo que, según

el reclamante, presencié los hechos e informe del SAMUR. No aporta valoración de los daños sufridos.

En el informe del SAMUR se señala que se trata de un paciente de 70 años que a su llegada *“refiere haber tropezado en v/p con bolardo y ha caído al suelo con ambas rodillas. Presenta dolor con leve contusión. En este momento no presenta otros signos o síntomas. Se traslada para valoración”*.

Por lo que se refiere a la declaración del testigo, este manifiesta que en el mes de junio de 2009 presencié la caída de un hombre, que se identificó como V.F.M., en el paso de peatones de la calle Sor Ángela de la Cruz a la altura del cruce con la calle Bravo Murillo, al golpearse con un bolardo que se encontraba en la acera de dicho paso de peatones. Declara también que el herido fue atendido por un miembro de la Cruz Roja que se encontraba en el lugar, y posteriormente se llamó a una ambulancia que lo traslado al hospital.

3.- Mediante escrito registrado de salida el día 22 de febrero de 2011 el Departamento de Equipamientos Urbanos informa que la conservación del bolardo situado en la calle Sor Ángela de la Cruz corresponde a ese departamento y que está correctamente instalado para evitar el aparcamiento de vehículos. Asimismo informa que no existen desperfectos en dicho bolardo, no existiendo imputación de responsabilidad ni a la Administración ni a la empresa encargada de la conservación del mobiliario que es la empresa A.

3.- Una vez instruido el procedimiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1 del RPRP, mediante escrito de 7 de marzo de 2011, se concedió trámite de audiencia a la entidad encargada de la conservación del mobiliario urbano, así como al reclamante.

En uso del indicado trámite, el representante de la entidad encargada de la conservación del mobiliario presenta escrito en el que manifiesta haber cumplido con sus obligaciones contractuales de conservación del mobiliario urbano, sin que se aprecie ningún desperfecto en el bolardo, estando en perfecto estado de conservación, por lo que solicita se considere a la UTE ajena totalmente a las causas que motivaron el accidente.

4.- El día 29 de marzo de 2011 comparece el reclamante, al que se le da vista del expediente y se entrega copias de diversos folios del mismo.

Posteriormente el día 2 de junio de 2011, el reclamante presenta escrito cuantificando el importe de su reclamación en 45.090,18 euros.

CUARTO.- Concluida la instrucción del expediente, con fecha 22 de agosto de 2011, se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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 interesado ha determinado el

importe de su reclamación en 45.090,18 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, 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 32.3 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 Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, mediante oficio de 6 de septiembre de 2011.

SEGUNDA.- El reclamante formula su pretensión indemnizatoria, al haber sido el mismo quien sufrió la caída en una calle del municipio de Madrid, concurriendo en el la condición de interesado, *ex* artículo 31 de la LRJAP-PAC.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto que Corporación Municipal titular de la vía pública donde tuvo lugar el accidente y a quien compete el cuidado y mantenimiento de las vías públicas conforme el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

El plazo para el ejercicio de la acción, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJAP-PAC). En el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo se contará *"desde*

la curación o la determinación del alcance de las secuelas”, lo que equivale a decir que el plazo prescriptivo empieza a correr desde que se tenga conocimiento cabal del daño realmente sufrido, y de su alcance y consecuencias, lo que constituye una aplicación de la teoría de la *«actio nata»*, recogida en el artículo 1969 del Código Civil (*«actioni nondum natae, non prescribitur»*).

El reclamante refiere haber sufrido la caída el día 29 de junio del 2009, sufriendo fractura conminuta de rotula derecha que precisó intervención quirúrgica que se llevó a cabo el día 3 de julio de 2009, siendo dado de alta el día 8 de julio de 2009, por lo que habiéndose presentado el escrito de reclamación el 29 de junio de 2010, debe reputarse la acción ejercitada en plazo.

TERCERA.- En el presente supuesto, se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJAP-PAC y en el RPRP.

Así, se ha recabado informe de los servicios técnicos municipales sobre la veracidad de lo manifestado por el reclamante en su escrito, acerca de la realidad del daño causado y su supuesta relación de causalidad con el servicio público. Estos informes vienen impuestos por el artículo 10.1 del RPRP.

Por último, se ha conferido trámite de audiencia al reclamante y a la empresa encargada de la conservación del mobiliario urbano, tal y como preceptúan los artículos 84 de la LRJAP-PAC y 11 del RPRP.

CUARTA.- Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula la reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de nuestra Carta Magna, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJAP-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada

jurisprudencia: 1º) La efectiva realidad de un daño, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas que no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\6721], 12 de julio de 2005 [RJ 2005\5337] y 31 de octubre de 2007 [RJ 2007\7266], entre otras). 2º) Que entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público medie una relación directa de causa a efecto, con exclusión de los supuestos en que el daño se haya producido por fuerza mayor (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\886], 9 de mayo de 2005 [RJ 2005\4902] y 16 de octubre de 2007 [RJ 2007\7620], entre otras) y 3º) Que la reclamación se formule en el plazo de un año desde que se produjo el evento lesivo o, en su caso, desde la curación o estabilización de las secuelas, si se trata de daños físicos o psíquicos (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2003 [RJ 2003\8308], 25 de enero de 2005 [RJ 2005\728] y 21 de mayo de 2007 [RJ 2007\3226], entre otras).

Dichas notas han de completarse con la consideración de que la responsabilidad de la Administración es una responsabilidad objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización por los ciudadanos de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese

nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos: *“La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”*.

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 anteriormente.

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, señalando como lugar del suceso la calle Sor Ángela de la Cruz y la calle Bravo Murillo. 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.

Por otra parte, en cuanto a la prueba testifical aportada, aún con las debidas reservas hacia este medio de prueba por carecer de la fiabilidad y objetividad que es predicable de otros, entendemos que si bien podría sustentar el relato fáctico de la reclamación, en cualquier caso debería rechazarse la responsabilidad patrimonial de la Administración al no poderse apreciar la existencia de antijuricidad en el elemento donde se produjo el accidente. En este punto ya hemos señalado en antecedentes que el Departamento de Equipamientos Urbanos ha informado que la conservación del bolardo situado en la calle Sor Ángela de la Cruz corresponde a ese departamento y que está correctamente instalado para evitar el aparcamiento de vehículos. Asimismo señala que no existen desperfectos en dicho bolardo.

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, y 229/10, de 21 de julio de 2010, entre otros, 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 el presente caso, para evitar el acceso de los coches a la acera por el paso de peatones están colocados, según las fotografías aportadas por el reclamante, unos bolardos de hierro, que son perfectamente visibles sin que pueda considerarse que constituyen un elemento peligroso. +

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 incombato e incombato 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 Consultivo, 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 octubre de 2011