

Dictamen n<sup>o</sup>:           **182/11**  
Consulta:               **Alcalde de San Sebastián de los Reyes**  
Asunto:                 **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación:           **27.04.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 27 de abril de 2011, sobre consulta formulada por el Alcalde de San Sebastián de los Reyes, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1<sup>o</sup> de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, promovido por V.M.R., en adelante “*la reclamante*”, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante escrito de 16 de septiembre de 2008, la reclamante formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos como consecuencia de una caída sufrida el día 11 de septiembre de 2008 en la calle de 1492 esquina con Juan XXIII del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, y que atribuye al mal estado de la acera. Cuantifica el importe de la reclamación en 54.237 euros.

Acompaña junto al escrito de reclamación parte de asistencia del Servicio de Urgencias del Hospital Infanta Sofía por fractura de la cabeza del húmero izquierdo.

**SEGUNDO.-** Ante la reclamación se ha incoado el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común,

en adelante “*LRJ-PAC*”, por remisión expresa del artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en adelante “*LBRL*”, así como 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, en adelante el “*Reglamento*”.

El 7 de octubre de 2008 el órgano de instrucción notificó a la reclamante requerimiento para completar la solicitud, solicitando que se aportase:

(I) Lugar, fecha y hora en que se produjeron los hechos.

(II) Exposición de los hechos que causaron la lesión que aparece en el informe del Hospital Infanta Sofía, especificando las deficiencias que han causado el daño.

(III) Evaluación de los daños.

Dicho requerimiento fue atendido mediante escrito presentado en fecha 10 de octubre de 2008, solicitando la práctica de prueba testifical.

De conformidad con lo prevenido en el artículo 10.1 del Reglamento, el órgano de instrucción ha solicitado del Servicio de Obras y Espacios Públicos, el cual, de fecha 15 de diciembre de 2008, manifiesta que:

*“Que hasta el momento de esta reclamación no se tenía constancia de este hecho.*

*El agujero se encuentra en la acera y tiene unas dimensiones de 20 centímetros de lado y una profundidad de entre dos y seis centímetros. El agujero se encuentra pegado a la calzada en un paso de peatones y consiste en la rotura de una baldosa.*

*La empresa que se encarga del mantenimiento de la vía pública es A y a ella corresponde la vigilancia y reparación de los desperfectos de las vías públicas”.*

Mediante escrito de 22 de diciembre de 2010, la reclamante aporta los datos de los testigos y diversas fotografías del lugar de la caída, así como diversos informes médicos.

El 3 de febrero de 2011 se han practicado las pruebas testificales de los dos testigos propuestos.

Se ha dado trámite de audiencia a empresa A, el 11 de febrero de 2011, presentando escrito de alegaciones el día 23 siguiente, afirmando que el desperfecto es de escasa entidad y que la medicación que tomaba la reclamante unido a su edad fueron los desencadenantes de la caída.

Se ha dado igualmente, trámite de audiencia a la reclamante el 11 de febrero de 2011, presentando escrito de alegaciones el día 18 siguiente, en el que reitera su reclamación.

Finalmente, el órgano de instrucción dictó propuesta de resolución desestimatoria, en fecha 3 de marzo de 2011.

**TERCERO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el Alcalde de San Sebastián de los Reyes, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 23 de marzo de 2011, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 27 de abril de 2011.

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.-** 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 de cuantía superior a 15.000 euros el importe de la reclamación, en concreto se reclaman 54.237 euros, y se efectúa por el alcalde de San Sebastián de los Reyes, 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.

**SEGUNDA.-** Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesada, y su tramitación se encuentra regulada, por remisión del artículo 54 de la LBRL, en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, como hemos indicado anteriormente.

Ostenta la reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de

la LRJ-PAC, por cuanto es la persona que sufre el daño causado por la caída provocada en la vía pública por su supuesto estado deficiente.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de San Sebastian de los Reyes en cuanto titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas *ex* artículo 25.2.d) de la LBRL.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y se hayan determinado el alcance de las secuelas. En el presente supuesto la caída tuvo lugar el 11 de septiembre de 2008 y la reclamación se interpuso el 16 de septiembre siguiente, por lo tanto en plazo.

**TERCERA.-** En cuanto a la tramitación del procedimiento, el mismo se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha aportado por el reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se han recabado informes de los servicios cuyo funcionamiento, supuestamente, han ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC, dándose traslado tanto al reclamante como a la entidad contratista.

**CUARTA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la Constitución, en el ámbito de las entidades locales, el artículo 54 de la LBRL remite a lo dispuesto al régimen general de la LRJ-PAC, artículos 139 a 146, desarrollados por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración en materia

de asistencia sanitaria, que resulta trasladable al presente ámbito -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- esta responsabilidad consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración 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 sufrido por la 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 la reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

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. Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

**QUINTA.-** Acreditada la realidad del daño, mediante los informes médicos, consistente en la fractura de la cabeza del húmero del brazo izquierdo y las secuelas derivadas de dicho accidente, resta por determinar si dichos daños son imputables al funcionamiento de los servicios públicos.

Debe examinarse si concurre en el presente caso, la relación de causalidad definida, por la jurisprudencia, 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 imputable 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.

Alega el reclamante que la caída sufrida el 11 de septiembre de 2008 fue consecuencia del tropiezo sufrido por el supuesto estado defectuoso de la acera, cuando se disponía a cruzar la calle por el paso de peatones. No cabe olvidar que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria 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).

Al respecto, la reclamante ha solicitado la práctica de prueba testifical, que ha sido debidamente practicada. Los testigos, que son la hermana y una amiga de la reclamante, respectivamente, declaran que las tres iban andando por la acera el 11 de septiembre de 2008 sobre las 12:00 horas del mediodía, cuando se disponían a cruzar la calle, V.M.R. se tropezó y cayó, ante el dolor en el brazo ellas la llevaron al ambulatorio más cercano.

A la pregunta de cuál ha podido ser la causa de la caída, un testigo declara que había un hoyo en la acera y el otro depone que la deficiencia en la acera era visible.

Asimismo, el daño tiene la consideración de ser antijurídico de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor *“sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar”*. El informe de los servicios técnicos del Ayuntamiento señala que *“el agujero se encuentra en la acera y tiene unas dimensiones de 20 centímetros de lado y una profundidad de entre dos y seis centímetros. El agujero se encuentra pegado a la calzada en un paso de peatones y consiste en la rotura de una baldosa”*.

A la vista de dichas pruebas puede estimarse acreditada la relación de causalidad entre la caída de la reclamante y el estado de la vía pública.

Las vías públicas, por ser de uso común constituyen bienes de dominio público municipal (ex. artículo 79 LBRL) sobre las cuales, la Administración tiene un deber de mantenimiento en condiciones de seguridad (ex artículo 25.2d) de la LBRL).

La ineludible indemnidad de la víctima y la circunstancia de que los daños se desarrollan en el marco de un servicio público cuyo ejercicio es

garantizado y asumido por una cierta Administración (que elige a la persona encargada de ejercitarlo en concreto) hace que ésta deba asumir los perjuicios generados en su desarrollo. Esta asunción no impide que luego la Administración pueda repetir contra el prestatario del servicio público por considerar que la causa determinante del daño fue, precisamente, la transgresión de obligaciones asumidas por éste en el vínculo establecido al efecto. El régimen sustantivo de la responsabilidad patrimonial no puede ser diferente al establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC por haberse asumido su prestación a través de un contratista. Otra solución ignoraría el artículo 106.2 de la Constitución, pieza fundamental del sistema, que consagra el derecho de los particulares *“a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*.

En efecto, la utilización de fórmulas indirectas de gestión de los servicios públicos no puede suponer, en modo alguno, una disminución de las garantías del tercero lesionado por su funcionamiento, habiendo declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 25 de febrero de 1998 que *“cualquiera que sea la modalidad de la prestación, la posición del sujeto dañado no tiene por qué ser recortada en su esfera garantizadora frente a aquellas actuaciones de titularidad administrativa en función de cuál sea la forma en que son llevadas a cabo y sin perjuicio, naturalmente, de que el contratista y el concesionario puedan resultar también sujetos imputables”*.

No concurren los elementos que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 141.1 de la LRJ-PAC permitirían excluir la responsabilidad, la fuerza mayor es un concepto jurídico que debe quedar ceñido, como reiteradamente ha repetido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al suceso que está fuera del círculo de actuación obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuese inevitable, como guerras, terremotos, fenómenos atmosféricos extraordinarios, etc., pero no pueden incluirse

aquellos eventos que se encuentran dentro de la actuación o del funcionamiento de los servicios públicos. Además, señala la jurisprudencia que la carga de probar la concurrencia de la fuerza mayor corre de cuenta de la Administración pues el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración, pues no sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquella cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia.

**SEXTA.-** Resta por determinar el importe de la indemnización que debe reconocerse en los términos exigidos por el artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. La reclamante solicita en su escrito un importe de 54.237 euros que corresponde, a su juicio, a los siguientes conceptos, por los días de impedimento, 30 puntos en concepto de secuelas y 8.000 euros por la incapacidad permanente parcial.

Adjunta a su reclamación informe médico, de fecha 19 de noviembre de 2010, en el que se determinan como secuelas del accidente las siguientes:

*“En el hombro izquierdo se aprecia una artritis postraumática con una limitación de la movilidad flexo-extensora del 30%, con una restricción de la flexión a 80°, extensión a 0° y rotaciones a 30%. A la inspección de la rodilla izquierda presenta una artritis postraumática con una limitación de la movilidad del 30%, con una restricción de la flexión a 100° y una extensión a -10°”.*

La reclamante no aporta los justificantes de baja que permitan indemnizar los días como impeditivos. Por los días en que se consolidó la fractura ósea corresponde fijar una indemnización, atendiendo al baremo del año 2009 del texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la

Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, de 1.575,75 euros y por las secuelas, consistentes en la pérdida de movilidad tanto en el brazo como en la rodilla, a lo que se añade una artritis postraumática, con un total de 13 puntos genera una cantidad de 7.765,42 euros.

El montante total de la indemnización debe ascender a 9.341,17 euros, cantidad que debe ser actualizada a la fecha en que se dicte la resolución.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente



## CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por la reclamante y reconocer una indemnización de 9.341,17 euros.

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, 27 de abril de 2011