

Dictamen n^o: **187/14**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **07.05.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 7 de mayo de 2014, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la alcaldía (por delegación mediante Decreto de la alcaldesa de Madrid de 10 de mayo de 2013), al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por P.A.N., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños causados por una caída que atribuye al mal estado del pavimento en el parque Rodríguez Sahagún, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 22 de abril de 2014 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 y portavoz del Gobierno, mediante escrito de 24 de marzo de 2014, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial procedente del Ayuntamiento de Madrid.

Admitida a trámite dicha solicitud se registró con el número 175/14, 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.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 7 de mayo de 2014.

SEGUNDO.- El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado por P.A.N. en un registro del Ayuntamiento de Madrid el día 26 de julio de 2012 (folios 1 a 7 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.- Según el reclamante, el día 29 de enero de 2012, sobre las 11:45 horas sufrió una caída en el parque Rodríguez Sahagún, de Madrid, debido al mal estado del pavimento. Refiere que como consecuencia de la caída padeció dos fracturas en el dedo meñique y contusión en la mano izquierda. El interesado añade que fue atendido en el Hospital Clínico San Carlos tras el accidente, y que, a la fecha de la reclamación, continúa convaleciente y en baja médica. Reclama la oportuna compensación económica sin concretar la cuantía.

El interesado acompaña su reclamación con diversa documentación médica.

2.- De acuerdo con la documentación aportada, el reclamante, de 55 años, fue atendido el 29 de enero de 2012 a las 12:38 horas en el Hospital Clínico San Carlos por “*traumatismo en mano izquierda tras traumatismo casual*”. Se anota que el paciente refiere sensación de luxación del dedo. Tras la pertinente exploración física y la realización de pruebas diagnósticas complementarias, fue diagnosticado de “*fractura base falange 5 dedo mano izquierda*”. Se procedió a la reducción e inmovilización de la

fractura mediante sindactilia y férula. Consta en la documentación aportada que en la consulta del Servicio de Traumatología del Hospital General Universitario Gregorio Marañón del día 15 de marzo de 2012 se pautó el inicio de rehabilitación, manteniéndose el cerclaje por falta de consolidación de la falange.

TERCERO.- Presentada la reclamación anterior se requiere al interesado para que en virtud de lo dispuesto en los artículos 70 y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) y el artículo 6 del Reglamento del Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial aprobado mediante Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, (en adelante, RPRP), aporte justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público; en su caso, la intervención de servicios no municipales; declaración del afectado de que no ha sido indemnizado ni va serlo por los hechos objeto de reclamación; croquis del lugar de los hechos así como descripción de daños, aportando partes de baja y alta médica y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

Este requerimiento es atendido el día 21 de septiembre de 2012 mediante escrito en el que el reclamante concreta que la caída se produjo cuando paseaba con sus hijas de 9 y 12 años de edad por el parque Rodríguez Sahagún, a la altura de las canchas de juegos vallados. Detalla que no se vio en la necesidad de movilizar al SAMUR y a la policía por el accidente, puesto que no lo estimó de tal envergadura. Incide en la atención médica dispensada en el Hospital Clínico San Carlos, al que se trasladó por sus propios medios y añade que está pendiente de una revisión de su lesión por el Servicio de Cirugía ante la falta de mejoría. Aporta en este sentido un parte de interconsulta para cirugía de la mano al Hospital General

Universitario Gregorio Marañón. El interesado adjunta a su escrito diversas fotografías del supuesto lugar de los hechos, así como diversa documentación médica. También aporta los partes de alta y baja laboral, de los que resulta que el 13 de septiembre de 2012 el reclamante continuaba de baja por incapacidad temporal. Finalmente el interesado aporta una declaración de que no ha sido indemnizado, ni va a serlo, por los hechos objeto de su reclamación de responsabilidad patrimonial.

Se ha incorporado al procedimiento el informe del Servicio de Conservación de Zonas Verdes de 10 de diciembre de 2012 en el que se indica que girada visita de inspección al lugar de los hechos, ese Departamento no tenía la responsabilidad de conservar el pavimento en la fecha en la que se produjo el accidente. No obstante señala que el desperfecto no revestía peligrosidad, pues solo existía un pequeño resalte de 1,5 a 2 cm.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP, se confirió trámite de audiencia al reclamante mediante escrito notificado el 1 de febrero de 2013. En dicho escrito se requería al interesado para que en el plazo de alegaciones conferido concretara la cuantía del daño sufrido.

Consta que P.A.N. presentó un escrito el día 11 de febrero de 2013 en el que cuantificaba el daño en 24.171,03 euros, en atención a 365 días improductivos, más un 17% de factor de corrección en atención a sus ingresos que dice superiores a los 30.000 euros anuales. Acompañaba su escrito de diversa documentación médica así como del parte de alta de incapacidad temporal de 29 de enero de 2013.

CUARTO.- Concluida la instrucción del expediente, con fecha 19 de febrero de 2014, se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no se ha acreditado la relación de causalidad.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes,

CONSIDERACIONES DE 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 ha cifrado la cuantía de la indemnización en una cantidad superior a 15.000 euros por lo que resulta preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

La solicitud de dictamen se ha cursado a través del consejero de Presidencia y Justicia y portavoz del Gobierno, que es el órgano legitimado para ello, de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley 6/2007, conforme al cual *“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”*.

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 y portavoz del Gobierno mediante oficio de 25 de febrero de 2014 del coordinador

general de la Alcaldía por delegación mediante Decreto de 10 de mayo de 2013 de la alcaldesa de Madrid.

SEGUNDA.- El reclamante formula su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcido de los daños personales que se le irrogaron por una caída sufrida en la vía pública, daños que atribuye a una mala conservación de aquélla por parte de la Administración. Concorre en él la condición de interesado para interponer la reclamación, de conformidad con los artículos 31 y 139.1 de la LRJ-PAC.

Asimismo se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas y en materia de parques y jardines *ex* artículo 25.2 de la LBRL, modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, títulos competenciales que justifican sobradamente la interposición de la reclamación contra el Ayuntamiento.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, 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 LRJ-PAC).

En el presente caso el reclamante refiere haber sufrido el accidente el día 29 de enero de 2012, por lo que la reclamación presentada el 26 de julio del mismo año se habría formulado en plazo legal con independencia del momento de la curación o de determinación de las secuelas.

En materia de procedimiento, se han observado los trámites legales y reglamentarios, marcados en la LRJ-PAC y en el RPRP. No obstante se observa que se ha omitido el trámite preceptivo de recabar informe del servicio al que se atribuye la causación del daño, exigido por el artículo 10.2 del RPRP, cuando establece que: *“En todo caso, se solicitará informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión*

indemnizable”. En efecto, figura incorporado al expediente el informe del Servicio de Conservación de Zonas Verdes, que señala que ese Departamento no tenía la responsabilidad de conservar el pavimento en la fecha en la que supuestamente tuvo lugar el accidente, aunque sí realiza una valoración de la entidad del desperfecto, con aportación de fotografías. La mencionada omisión no impide sin embargo un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, ya que en todo caso el informe podría ilustrar a este órgano consultivo sobre el estándar de funcionamiento del servicio, pero sobre esta cuestión se disponen de suficientes elementos de juicio por los datos incorporados al procedimiento, entre ellos los contenidos en el informe del Departamento de Conservación de Zonas Verdes.

TERCERA.- Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula el 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 LRJ-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 6^a) 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.

CUARTA.- Una vez sentado lo anterior, procede ahora realizar una valoración global de la prueba unida al expediente, a efectos de dilucidar si en el caso ahora examinado, se dan los presupuestos necesarios para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial en la Administración actuante, partiendo de la consideración de que, en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es al reclamante al que incumbe la carga de la prueba.

En el presente caso ha quedado acreditada, en virtud de los informes médicos incorporados al expediente, la realidad de los daños físicos alegados por el interesado. Acreditada la realidad del daño procede

examinar si concurre la relación de causalidad que permita la imputación de responsabilidad a la Administración.

En este caso, el reclamante alega que el accidente que sufrió tuvo su origen en el mal estado del pavimento en una zona del parque por la que transitaba. Para acreditar la relación de causalidad aporta diversos informes médicos así como fotografías del supuesto lugar de los hechos.

Del conjunto de la prueba practicada cabe concluir que no se puede tener por acreditada la relación de causalidad. En efecto, como hemos señalado reiteradamente, los informes médicos no acreditan que la caída se produjera en el lugar invocado por el reclamante, ni que fuera propiciada por las circunstancias que aduce, sino solamente que el interesado padeció unos daños físicos.

Por lo que se refiere a las fotografías aportadas por el interesado, por si mismas no prueban el estado del pavimento, pues desconocemos el lugar y fecha en que fueron tomadas, si bien unidas al informe del Servicio de Conservación de Zonas Verdes que da cuenta de la existencia de un pequeño resalte en la zona, aportando fotografías coincidentes con las del reclamante, pueda darse por acreditada la existencia del desperfecto en el lugar invocado por el reclamante. Ahora bien, ello no sirve para tener por acreditada la relación de causalidad, pues como venimos observando reiteradamente (por todos, nuestro Dictamen 201/11), no basta con acreditar la existencia de defectos en el viario público para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que se precisa la prueba de que la caída se produjo precisamente a causa del defectuoso estado de conservación del pavimento que invoca.

Del conjunto de la prueba practicada, cabe concluir que no resulta posible conocer con seguridad cómo se produjo el accidente. En definitiva, la falta de actividad probatoria en este caso debe recaer en perjuicio del

interesado que no ha conseguido acreditar los hechos en los que basa su pretensión y por tanto la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños padecidos.

En cualquier caso, si se admitiera a efectos dialécticos que la caída tuvo lugar en la forma y lugar indicado por el reclamante, no podemos concluir que el daño sea antijurídico. Respecto a la antijuridicidad del daño, reiteradamente nos hemos hecho eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que vincula dicha antijuridicidad al ejercicio de la competencia de la Administración relativa al mantenimiento y conservación de las vías públicas, dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los viandantes, de acuerdo con la conciencia social.

En el caso examinado, si atendemos a las fotografías que el propio interesado aporta junto con su escrito de reclamación, se aprecia que se trata de una zona en la que la falta de asfaltado origina un pequeño resalte, por lo que una persona mínimamente atenta a su propio deambular lo puede salvar sin ninguna dificultad, ya que se trata de un espacio de gran amplitud en la que el obstáculo se puede sortear sin ningún problema, máxime a la hora en la que se produjo la caída, las 11:45 horas. Como hemos dicho reiteradamente, es conocido que a la hora de transitar por vías urbanas, ha de hacerse con un mínimo de cuidado, por la presencia de diversos obstáculos, elementos de mobiliario urbano o incluso irregularidades que pueden ser eludidos con ese mínimo de cuidado, por lo que la mera presencia de una irregularidad en la acera no siempre determina que surja un título de imputación contra la administración responsable.

En suma, se considera que tampoco concurriría la antijuridicidad del daño.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada al no haberse acreditado relación de causalidad entre el daño alegado por el interesado y el funcionamiento del servicio público.

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, 7 de mayo de 2014

