

Dictamen n^o **419/13**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **25.09.13**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 25 de septiembre de 2013, sobre 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 E.J.C., sobre daños y perjuicios derivados de una caída producida en la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 19 de diciembre de 2011 se presentó en el registro de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid, reclamación de responsabilidad patrimonial en que la reclamante solicitaba ser indemnizada con motivo de la caída sufrida el 18 de octubre de 2011, alrededor de las 10:00 horas, en la calle Óbolo, n^o 1.

A decir de la reclamante, la caída se produjo a causa del defectuoso estado de conservación de la vía pública, puesto que *“metí el pie en un agujero que había en la acera”*.

Como consecuencia de la caída, hubo de ser atendida en el ambulatorio sito en la calle Guayaba, y permanecer en situación de baja médica hasta el 4 de noviembre de 2011 por sufrir una *“distensión esguince de tobillo del pie derecho”*.

La reclamante afirmaba ir acompañada de una amiga en el momento de los hechos, proponiendo su declaración testifical con identificación de nombre y apellidos y lugar en que citarla, y aportaba documentación consistente en fotografías del lugar de la caída, partes de baja y alta laboral de la Seguridad Social médica y certificado del Centro de Salud Guayaba sobre la asistencia sanitaria prestada en relación con su esguince.

Solicitaba ser indemnizada mediante *“una compensación económica adecuada”*.

SEGUNDO.- Recibida la reclamación, por acuerdo de la jefa del Servicio de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, de 31 de enero de 2012, se requirió a la reclamante a fin de que aportara, entre otros documentos, los justificantes acreditativos de la realidad y certeza del accidente, de la intervención (en su caso) de otros servicios no municipales, y la concreción de la cantidad económica pretendida. Asimismo, se le ponía plazo para la aportación de la declaración por escrito del testigo propuesto.

En contestación a dicha petición, la reclamante presentó con fecha 13 de febrero escrito al que acompañaba una declaración jurada del testigo del percance, y cuantificaba los perjuicios sufridos en un importe de 25.000 euros.

Se ha recabado informe de la Policía Municipal de Madrid, que, mediante nota del jefe de la U.I.D. de Carabanchel, fechada el 18 de octubre de 2011 (ha de entenderse que de modo erróneo, pues el procedimiento se inició el 22 de diciembre de 2011), puso de manifiesto la inexistencia en sus archivos de antecedentes sobre los hechos.

Igualmente, se ha solicitado el informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas. El jefe de Sección de la Unidad Técnica de Conservación 3, con fecha 24 de mayo de 2012, puso de manifiesto:

“3. (Si el desperfecto o deficiencia denunciada existía en la fecha en que tuvo lugar el hecho que motiva la reclamación) Es de suponer que el desperfecto existía en la fecha que tuvo lugar el hecho que motiva la reclamación, ya que en visita de inspección realizada a la zona, se ha podido comprobar que la acera se encuentra en el mismo estado.

4. (Si esos servicios técnicos tenían conocimiento de la existencia del desperfecto o deficiencia con anterioridad, y motivos por los que no había sido reparado) Estos Servicios Técnicos no tenían conocimiento del desperfecto con anterioridad a la fecha en que tuvo lugar el hecho que motiva la reclamación.

5. (Relación de causalidad entre el daño y el servicio u obra) Podría existir relación de causalidad entre el daño y el desperfecto.

8. (Imputabilidad a la Administración) Sí, en caso de que se acredite que existe relación de causalidad entre el daño y el desperfecto.

9. (Imputabilidad a la empresa concesionaria o contratista) No”.

Con fecha 25 de julio de 2012, la instructora emplazó a la testigo a efectos de su declaración presencial en las dependencias municipales, que tuvo lugar el siguiente 4 de octubre, con el resultado obrante a los folios 40 y 41 del expediente administrativo.

Por nuevo acuerdo de la instructora de 9 de octubre de 2012, se acordó otorgar el trámite de audiencia a la reclamante. Ésta, con fecha 2 de noviembre, presentó un escrito de alegaciones en el que manifestaba que, “a la vista de los informes obrantes en el expediente, da por acreditada la existencia de deficiencias en el pavimento... y que el día 18.10.2011 metió el pie en dichas deficiencias... produciéndome un esguince...”.

Finalmente, la adjunta al Departamento de la Unidad de Relaciones Institucionales formuló propuesta de resolución, de 26 de junio de 2013, en

el sentido de desestimar la reclamación patrimonial al no considerar concurrente la antijuridicidad del daño, al haber tenido lugar la caída en una acera ancha, con un desperfecto visible.

TERCERO.- Examinado el expediente administrativo, este Consejo Consultivo da por acreditados los siguientes hechos:

El 18 de octubre de 2011 alrededor de las 10:00 horas de la mañana, la reclamante, de 55 años de edad, cuando paseaba con una amiga a la altura del nº 1 de la calle Óbolo, en Madrid, sufrió una caída al tropezar en un hoyo provocado por el hundimiento de varios adoquines de la acera, torciéndose el tobillo derecho.

Aunque, en principio, siguió caminando, al no remitir el dolor acudió durante ese mismo día al Centro de Salud Guayaba, en el que, tras serle practicada una radiografía, le fue diagnosticada “*distensión esguince NC tobillos*”. Para su tratamiento, le fue recomendado mantener el pie elevado, reposo relativo, hielo local, vendaje comprensivo e ibuprofeno.

En la revisión del 25 de octubre, presentaba hematoma en región submaleolar externo, dolor a la palpación y en movimiento de inversión forzada y extensión; se le encomendó vendaje comprensivo y reposo relativo al menos hasta la revisión de la semana siguiente. En ésta, realizada el 31 de octubre, se observó mínimo edema submaleolar y pequeño hematoma residual en resolución, así como dolor en los últimos grados de inversión forzada y extensión. Se dispuso como tratamiento a seguir tobillera al andar durante una semana más, ejercicios de rehabilitación y baños alternantes.

La reclamante ha permanecido en situación de baja de incapacidad temporal por contingencias comunes desde el día de la caída, hasta el 4 de noviembre de 2011.

CUARTO.- El coordinador Institucional de Madrid, con fecha 9 de julio de 2013, formula consulta a través del consejero de Presidencia, Justicia y

Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 5 de agosto de 2013, y corresponde su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VIII, presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 25 de septiembre de 2013.

La solicitud del dictamen fue acompañada de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de estos 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), por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y a solicitud de un órgano legitimado a tenor del artículo 14.1 LRCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), al haber resultado lesionada a consecuencia de una caída producida en la vía pública el 18 de octubre de 2011.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, titular de la vía pública en que se produjo el accidente y competente en orden a su mantenimiento y conservación (art. 25.2.d de la LRBRL).

A tenor del artículo 142.5 de la LRJ-PAC, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, que se contará, cuando se trate de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. En el caso sujeto a examen, la reclamación se interpuso con relativa inmediatez a la fecha de producción de la caída (en concreto, a los dos meses y un día del percance), sin que ofrezca dudas su presentación en plazo con independencia de la fecha en que quedaran determinadas las secuelas.

TERCERA.- El órgano peticionario del dictamen ha seguido en términos generales (y sin perjuicio de lo que en seguida se dirá) la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes, desarrollado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, se ha recabado informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, que ha informado sobre el estado del tramo de la calle en que se produjo el accidente. Con ello se puede entender cumplimentada la exigencia del artículo 10.1 del RPRP en el sentido de recabarse informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

El artículo 42 de la LRJ-PAC, en relación con el artículo 13 del RPRP, establece un plazo de seis meses para la resolución y notificación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. La superación del plazo previsto no dispensa al órgano administrativo peticionario del dictamen de la

obligación de resolver (artículo 43.1 de la LRJ-PAC) ni, en consecuencia, a este Consejo Consultivo de informar la consulta.

CUARTA.- El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce a los particulares, en los términos establecidos por la ley, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, siempre que ésta sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y no concorra circunstancia de fuerza mayor que sirva para exonerar a la Administración. La previsión constitucional se halla desarrollada en el Título X de la Ley 30/ 1992 (LRJ-PAC), artículos 139 y siguientes.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha enunciado en reiterada jurisprudencia los presupuestos exigibles (de un modo acumulativo) en orden al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Así, en sentencia de 23 de enero de 2012 (RC 43/2010): generación al perjudicado de un daño o perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que aquel daño o lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal; ausencia de fuerza mayor, y que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño alegado.

Como es obvio, no cabe plantearse la posible concurrencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración si no se ha producido un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009. Este perjuicio se concreta, en el caso de la interesada, en haber sufrido un esguince en su tobillo derecho a consecuencia de la caída, que le ha supuesto una baja laboral desde el 18 de octubre de 2011, fecha en que se produjo el accidente, hasta el 4 de noviembre del mismo año.

QUINTA.- Sin embargo, no puede establecerse la responsabilidad patrimonial de la Administración sin haberse acreditado previamente la estricta relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público que se estima causante del perjuicio. Con vistas a la probanza de la relación de causalidad, que constituye una carga de quien pretende ser resarcido económicamente por la Administración (en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2011, RC 4144/2009), se han aportado al procedimiento diversos medios de prueba.

De esos medios, algunos no sirven para acreditar la mecánica de la caída. Es el caso de los informes médicos, en particular del realizado en el Centro de Salud Guayaba con motivo de la primera asistencia sanitaria a la reclamante. Es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo (por todos, en el Dictamen 82/12) aquella que constriñe la virtualidad probatoria de los informes médicos a la acreditación de los daños sufridos por quien reclama; en cambio, no sirven para probar que el reclamante se cayera en el lugar alegado ni las circunstancias en que se produjo el accidente.

En cuanto a las fotografías, que en este caso se acompañan en cantidad de seis a la reclamación, pueden servir para dar fe del estado del pavimento, pero no avalan por sí solas ni que la caída se produjera en el lugar indicado ni que tuviera lugar precisamente a consecuencia de las posibles irregularidades de la vía pública (en tal sentido, entre otros muchos, nuestro Dictamen 44/11).

En cambio, por lo que se refiere a la prueba testifical, venimos afirmando con carácter general su relevancia como posible medio de prueba, con frecuencia único, de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

La reclamante, en su escrito inicial de reclamación, afirmó la existencia de una testigo de los hechos, identificándola con nombre y apellidos, y proponiendo su llamada a declarar. Tras una primera aportación, a requerimiento del instructor, de una versión escrita en que la testigo, bajo

juramento, afirmaba sin más haber sido testigo *“de cómo sucedió el accidente”* (pág. 23 del expte.), con posterioridad, en la posterior declaración presencial, realizada ya con fecha 4 de octubre de 2012, dio una información más explícita sobre los hechos.

En concreto, al solicitarle la instructora la descripción de *“lo que vio”*, expresó que *“vio que la reclamante se cayó y luego vieron que había metido el pie en un hundimiento de baldosas”*. En cuanto a las circunstancias de la vía en que figura el mencionado desperfecto, indicó que *“es una acera ancha”* y que el desperfecto era *“visible si se va mirando al suelo, pero no si se va hablando”*.

El contenido de la declaración de la testigo permite estimar acreditada la relación de causalidad entre la caída y el funcionamiento del servicio público. Así lo recoge la misma propuesta de resolución, lo que es jurídicamente relevante, ya que este Consejo Consultivo, entre otras ocasiones en el dictamen 56/12 y en otras anteriores que cita (138, 146 y 166/11), ha manifestado, por analogía con lo establecido en el ámbito jurisdiccional, el respeto de la valoración que de la prueba testifical, bien de forma aislada o en conjunción con otros medios probatorios en virtud del principio de valoración conjunta de la prueba, haga el instructor que haya practicado la prueba con inmediación. De forma que sólo cuando la valoración que aquél realice fuera manifiestamente irracional, arbitraria o ilógica o vulnerase preceptos legales, podría este Consejo apartarse de lo apreciado por el instructor.

SEXTA.- A la hora de valorar una posible responsabilidad administrativa en materia de caídas en las vías públicas debe partirse de lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que incluye entre las competencias propias de los Municipios, a ejercer en los términos de la legislación del Estado y de las

Comunidades Autónomas, la conservación de las vías públicas del término municipal.

En este punto, el título de imputación del daño a la Administración municipal reside en la titularidad por parte de los municipios de las competencias sobre la conservación de sus vías públicas y el ejercicio adecuado de dichas competencias. En dicho sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de abril de 2006, recurso contencioso-administrativo 1414/2002, en la misma línea de otra anterior de la misma Sala de 10 de noviembre de 2005.

Sin embargo, el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no implica convertir 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. Así, para que el daño resulte imputable a la Administración competente será necesario que ésta haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables, en función de las circunstancias concurrentes y del nivel de exigencia de la conciencia social en un determinado sector de actividad.

En este sentido se viene afirmando que *“para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”* (STS 5 de julio de 2006, RC 1988/2002). De ahí que este Consejo Consultivo venga exigiendo, con vistas a poder estimar concurrente la necesaria antijuridicidad del daño, la necesidad de que se produzca ese rebasamiento de los estándares de seguridad exigibles, extremo para cuya determinación es preciso considerar cuidadosamente todas las circunstancias

concurrentes, así como valorar adecuadamente cuál sea el estándar medio de calidad exigible (por todos, nuestro Dictamen 567/11).

En el caso concreto, para apreciar la trascendencia del desperfecto existente en la vía pública, esto es, la concurrencia de antijuridicidad del daño, se deben valorar las fotografías aportadas por la interesada, ya que el Ayuntamiento de Madrid no ha incorporado al procedimiento otras distintas, ni discute que las imágenes de referencia se correspondan con el tramo de vía pública en que se produjo el accidente. Se observa en esas fotografías (a los folios 3, 4 y 5 del expte.), un ahondamiento de la acera en una franja de aproximadamente medio metro cuadrado, en la que unos ocho adoquines se van inclinado hacia abajo hasta el punto de mayor profundidad del hoyo, precisamente en su parte central.

La propuesta de resolución estima que, a pesar de poder considerarse deficiente el estado de la acera, la irregularidad carece de la suficiente entidad como para dar lugar a la responsabilidad de la Administración. En dicho sentido, señala que el desperfecto era *“perfectamente visible y fácilmente evitable”*, según se advertiría en las fotografías y corroboraría la declaración de la testigo al manifestar que aquél *“se ve si se va mirando al suelo, pero no si se va hablando”*.

Este Consejo Consultivo no comparte la conclusión de la propuesta de resolución. Por un lado, no se aprecia en las fotografías que la entidad del desperfecto —es decir, no sólo cierta irregularidad en un grupo de baldosas, sino el que, al bascular produzcan un hoyo o depresión de varios centímetros— sea fácilmente visible, sino que más bien, al estar sólo parcialmente rotas algunas de las baldosas, la referida entidad resulta —incluso a pleno día— disimulada y puede pasar desapercibida al viandante. En cada caso, sus especiales circunstancias han de ser prudentemente valoradas. Si se elevase a categoría exonerante de responsabilidad la visibilidad de un desperfecto (sin conocimiento de sus características) y el razonable deber de atención del

peatón en su deambular, pocos desperfectos tendrían relevancia suficiente para generar responsabilidad. Ni la visibilidad de una irregularidad en el pavimento, por sí sola, exonera de responsabilidad administrativa ni la actitud atenta del peatón (perfectamente exigible, como hemos afirmado en gran número de dictámenes, entre ellos el 527/11) puede extremarse al punto de que en un paseo por zona que no se encuentre en obras, la atención del paseante haya de centrarse prioritariamente en el suelo que va a pisar, sin apenas margen para la conversación o la contemplación de los elementos del entorno.

En el presente caso, este criterio y su consecuencia de considerar relevante el desperfecto a efectos de la antijuridicidad del daño son compartidos por el jefe de Sección de la Unidad Técnica de Conservación 3, en el informe emitido en el curso del procedimiento a los efectos del artículo 10.1 del RPRP. En dicho informe, el técnico se manifiesta, al folio 35 del expediente administrativo, en el sentido de considerar imputable el hecho a la Administración, *“en caso de que se acredite que existe relación de causalidad entre el daño y el desperfecto”*.

SÉPTIMA.- Admitida la concurrencia de los presupuestos exigibles para la responsabilidad patrimonial, procede pronunciarse sobre la indemnización que, a juicio de este órgano consultivo, debería satisfacer el Ayuntamiento de Madrid a favor de la reclamante.

De los informes médicos no se deduce que la reclamante haya sufrido ningún tipo de secuela, una vez restablecida del esguince de tobillo. Por consiguiente, el daño valorable económicamente reside en los días de baja laboral, del 18 de octubre al 4 de noviembre de 2011, según la copia de los partes oficiales de la Seguridad Social aportados por la interesada (a los folios 6 y 7).

En orden a su estimación económica, conviene estar a lo dispuesto en la Resolución de 20 de enero de 2011, de la Dirección General de Seguros y

Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2011 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. En la Tabla V de su Anexo, se cuantifica cada día de baja impeditiva no hospitalaria, como es el caso, en 55,27 euros. Multiplicada dicha cantidad por los 18 días en que permaneció de baja la reclamante, resulta una indemnización en su favor de 994,86 euros.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen, al concurrir los presupuestos propios de la responsabilidad patrimonial de la Administración, e indemnizar a la reclamante con el pago de 994,86 euros.

A la vista de lo dictaminado, 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, 25 de septiembre de 2013