

Dictamen n<sup>o</sup>:           **579/12**  
Consulta:               **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto:                 **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación:           **24.10.12**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de octubre de 2012, emitido ante la consulta formulada por el vicealcalde de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 26 de enero de 2012), a través del vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.C.F.M. (en adelante “*la reclamante*”), sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida en la avenida de Córdoba, que atribuye a una valla de obra que se encontraba en el suelo.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 24 de noviembre de 2010 tuvo entrada en el registro de la Oficina de Atención al Ciudadano de Villaverde un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños y perjuicios sufridos por la reclamante como consecuencia de una caída sufrida el 25 de octubre de 2010, a las 7:35 h, al cruzar la avenida de Córdoba y tropezar con una valla de obra que se encontraba en el suelo.

En su escueto escrito inicial, manifiesta que, a raíz de la caída sufrió diversas lesiones y daños, aportando un informe médico emitido por el Servicio de Urgencias del Hospital 12 de Octubre, en el que se refleja que

presenta una *“fractura no desplazada de troquiter hombro derecho y fractura de cuello anatómico”*.

Acompaña ocho fotografías, cinco de ellas de sus lesiones físicas, dos del lugar donde indica que ocurrió la caída y una de unas gafas rotas.

Solicita por ello una indemnización por importe que no determina.

**SEGUNDO.-** En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

El 25 de octubre de 2010, sobre las 7:43 horas, la reclamante acude al Servicio de Urgencias del Hospital 12 de Octubre, donde manifiesta que ha sufrido una caída, siéndole diagnosticada una fractura no desplazada de troquiter hombro derecho y fractura de cuello anatómico.

Como consecuencia de las lesiones, permaneció en situación de baja médica por accidente laboral hasta el 7 de junio de 2011. Se expide una nueva baja por contingencias comunes el 9 de junio de 2011.

Frente al alta de 7 de junio, la reclamante interpone reclamación previa a la vía laboral que es desestimada por el Instituto Nacional de Seguridad Social el 22 de junio de 2011.

**TERCERO.-** A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, 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 (en adelante, RPRP).

Se ha practicado requerimiento a la reclamante, notificado el 4 de enero de 2011, a fin de aportar:

- Justificantes acreditativos de la realidad y certeza del accidente.
- Justificantes de actuación de otros servicios no municipales.
- Declaración en la que manifieste no haber sido indemnizada por los mismos hechos.
- Indicación detallada del lugar de los hechos.
- Descripción de los daños, aportando partes de baja y alta médicas, y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

Mediante escritos presentados los días 7 y 12 de enero de 2011, la reclamante cumplimenta el requerimiento aportando un croquis del lugar, una declaración afirmando no haber sido indemnizada y diversos informes médicos, si bien no concreta la cuantía reclamada.

Se ha requerido informe del Departamento de Construcción de 3ª Zona. En el mismo, de fecha 5 de mayo de 2011, se manifiesta:

*“1) El día 25 de octubre de 2010 se encontraban en fase de ejecución las obras de “Construcción de una plataforma reservada para autobuses en la Avenida de Córdoba entre la Glorieta de Cádiz y la Glorieta de Málaga”, habiéndose instalado en todos los puntos afectados por las obras la correspondiente señalización, semaforización y balizamiento provisional para la ordenación del tráfico y la circulación de peatones.*

*2) Las obras, terminadas en noviembre de 2010, eran de titularidad municipal siendo la empresa adjudicataria A, con domicilio fiscal en calle B, nº aaa, bbb Madrid.*

*(...)*

*4) De los datos de que se dispone, tanto la señalización y el balizamiento de la obra así como su cerramiento eran los correctos.*

*No obstante, y dado que el accidente tuvo lugar a las 7h 35 m según expone [la reclamante], no había presente personal de la empresa contratista por no haber comenzado aún la jornada laboral, por lo que no se tuvo conocimiento del hecho en el momento de producirse, pudiendo deberse a un posible caso de vandalismo, por lo que no se puede establecer una relación de causa efecto en el hecho denunciado”.*

Se adjuntan a ese informe una copia del informe de seguimiento en materia de seguridad y salud de las obras correspondientes al mes de octubre de 2010 (folios 43-73), el pliego de cláusulas administrativas del contrato (folios 74-141) y dos certificados de las pólizas de seguro con las que contaba la empresa contratista.

Mediante escrito presentado el 3 de mayo de 2011, la reclamante aporta un informe médico sobre la valoración de las lesiones sufridas (folios 145-149) en el que se concluye que padece una limitación global de la movilidad del hombro derecho del 52%, siendo el índice de normalidad un 54%.

Se concedió trámite de audiencia a la aseguradora C en fecha 8 de junio de 2011, remitiendo la misma, una valoración de las lesiones de la reclamante, indicando que el importe total de la indemnización sería de 31.878,24 euros.

Se notifica a la reclamante con fecha 24 de junio de 2011, una solicitud de autorización a favor del Ayuntamiento, a fin de conocer el expediente de incapacidad permanente tramitado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

La reclamante, en contestación a la solicitud, remite, mediante fax, copia de la Resolución del INSS.

Se solicitó nuevo informe de valoración por parte de la aseguradora, que es emitido con fecha 29 de septiembre de 2011, valorándose las lesiones sufridas por la reclamante en 32.470,67 euros.

Con fecha 14 de noviembre de 2011, se concedió trámite de audiencia a la entidad A y a la aseguradora D, que, dentro del plazo conferido para ello, no comparecen ni presentan alegaciones.

Se concedió, igualmente, trámite de audiencia a la reclamante, notificado el 2 de diciembre de 2011, compareciendo una persona en su nombre tomando vista del expediente y obteniendo copia de diversa documentación. En ese acto manifestó que la reclamante no efectuaría alegación alguna (folios 168-171).

El director general de Organización y Régimen jurídico formuló propuesta de resolución, de 27 de agosto de 2012, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial al considerar que no ha quedado acreditada la relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos municipales. Añade que, en cualquier caso, la responsabilidad correspondería a la empresa contratista.

**CUARTO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el vicealcalde de Madrid, a través del vicepresidente, consejero de Cultura y Deporte y portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 21 de septiembre de 2012, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 24 de octubre de 2012.

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 estos antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE 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 indeterminada el importe de la reclamación, y se efectúa por el vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por la alcaldesa, 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 de la LCC).

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

**SEGUNDA.-** Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesado, 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 RPRP.

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 Madrid 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 de la LRJ-PAC, el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración

prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y se haya determinado el alcance de las secuelas. En el presente supuesto, el accidente tuvo lugar el 25 de octubre de 2010 por lo que, habiéndose interpuesto la reclamación el 24 de noviembre de dicho año, resulta incuestionable temporánea.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada. Especialmente, se ha aportado por la reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se han recabado informes del servicio cuyo funcionamiento, supuestamente, ha 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 de la LRJ-PAC, dándose traslado tanto a la reclamante como a la entidad contratista de las obras y a las entidades aseguradoras, tanto de la contratista como del Ayuntamiento.

**TERCERA.-** 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 la Constitución, 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, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009):

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 cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente recoge dicha Sentencia que:

*“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que "no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

**CUARTA.-** 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.

De la documentación obrante en el expediente, se puede entender acreditado que la reclamante sufrió una fractura de hombro como consecuencia de una caída al acudir a su centro de trabajo, tal y como se desprende tanto del informe de Urgencias (que recoge las lesiones y las considera compatibles con una caída) como de los informes de asistencia de una mutua de accidentes de trabajo.

Por tanto, puede considerarse acreditada la producción del daño alegado si bien cuestión distinta es la imputación de esos daños a la actividad de los servicios públicos municipales y que los mismos sean antijurídicos.

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 19 de junio de 2007 –recurso

10231/2003- y 9 de diciembre de 2008 - recurso 6580/2004-, entre otras, conforme el principio de carga de la prueba establecido en el artículo 217 LEC y el ya derogado artículo 1214 CC.

La reclamante se limita a indicar que se cayó al tropezar con una valla de obras al estar caídas (folios 1 y 13). Únicamente aporta como prueba una serie de fotografías para acreditar las circunstancias del accidente (folios 2, 5 y 6).

Las fotografías aportadas, aparte de no constituir prueba de los hechos como ha señalado este Consejo en Dictámenes como el 44/11, de 16 de febrero, indicando que: *“Efectivamente, como viene señalando este Consejo de forma reiterada ni las fotografías, ni los informes médicos acreditan que la caída se produjo en el lugar invocado por la reclamante, ni que fue propiciada por el estado del pavimento”*, muestran tan solo unas obras en las que el paso de peatones se ha delimitado con unas vallas, que aparecen levantadas, y se ha protegido el pavimento con unas planchas, no apreciándose una especial peligrosidad, más allá de la correspondiente a una zona en la que se realizan obras.

En el informe de seguridad y salud de las obras no se refleja ningún otro incidente o problema surgido en la ejecución de las obras, indicando el informe del Departamento de Construcción que, de ser cierto que las vallas estaban caídas, ello podría deberse a un acto vandálico.

Así las cosas, lo único que se puede tener por acreditado es que las obras estaban adecuadamente protegidas y la reclamante no ha llegado a probar ni la dinámica de la caída ni la relación de ésta con las obras que se estaban realizando.

En suma, no puede considerarse que, de la valoración de la prueba aportada tanto por la reclamante como por la Administración existan elementos que permitan establecer la responsabilidad patrimonial del

Ayuntamiento de Madrid, en tanto no se ha acreditado que la causa directa e inmediata de la caída sea la existencia de las mencionadas obras.

De otro lado, la actuación del Ayuntamiento y del contratista fue correcta en cuanto que las obras estaban adecuadamente señalizadas y protegidas.

Cierto es que la realización de obras en la vía pública puede aumentar los riesgos de caídas, pero ello sólo obliga a que la entidad que realiza las obras adopte los mecanismos necesarios para tratar de evitar caídas (lo cual se cumplió en este caso) y que los ciudadanos, igualmente, extremen la precaución al pasar por esas zonas, obligación derivada del interés general que persiguen las obras. En este sentido, este Consejo en su Dictamen 593/11, de 26 de octubre cita la Sentencia 1060/2004, de 21 de junio del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, según la cual *“aún cuando pudieran existir obras en el lugar en el que la recurrente dice que sufrió la caída, [ello] no es causa de responsabilidad alguna, puesto que no puede privarse a la corporación municipal de su potestad de realizar obras en el dominio público”*.

Es reiterada la jurisprudencia que señala que no puede convertirse el sistema de responsabilidad patrimonial en una especie de asistencia social universal, dado que la exigencia de una prestación del servicio en condiciones tan óptimas que no requiriese una mínima atención del ciudadano con ocasión de su utilización, supondría transformar el sistema de responsabilidad objetiva actual en un sistema providencialista que nuestro ordenamiento jurídico no contempla.

Ha de tenerse en cuenta además, que el lugar y la realización de las obras eran conocidos por la reclamante, al encontrarse en el camino a su puesto de trabajo, por lo que debía prestar una especial atención a los obstáculos generados por la realización de esas obras. En este sentido la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de junio de 2011 (recurso de apelación 229/2011) señala que ha de valorarse el conocimiento de la zona

por la persona que sufre un accidente y la sentencia del Tribunal Superior de Cataluña de 17 de enero de 2012 (recurso de apelación 304/2010) recuerda que es exigible a los viandantes una mayor atención al deambular por zonas en las que se realizan obras en la vía pública.

La afirmación de la reclamante en cuanto a que las vallas se encontraban caídas, además de carente de cualquier respaldo probatorio, solo puede explicarse, como recoge el departamento de obras, a que hubieran sido tumbadas por un acto vandálico, lo que supondría una ruptura del nexo causal.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

No procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por la reclamante al no haberse acreditado la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y la actuación de la Administración.

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, 24 de octubre de 2012