

Dictamen nº: **107/14**  
Consulta: **Alcalde de Fuenlabrada**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **19.03.14**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de marzo de 2014, ante la consulta formulada por el alcalde de Fuenlabrada, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.M.V., en su propio nombre y en el de sus hermanos, sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Fuenlabrada, por el fallecimiento de su madre M.V.U. que atribuyen a una caída en la acera por el mal estado del pavimento.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 3 de marzo 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 7 de febrero de 2014, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial procedente del Ayuntamiento de Fuenlabrada.

Admitida a trámite dicha solicitud se registró con el número 85/14, 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 19 de marzo de 2014.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito presentado en una oficina de Correos el día 1 de octubre de 2013 por M.M.V., en su propio nombre y en el de sus hermanos (folios 1 a 12 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan la pretensión indemnizatoria, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- Según el escrito presentado, la madre de los reclamantes, M.V.U. sufrió una caída mientras paseaba por la parte trasera del Paseo de A a la altura del número aaa, de Fuenlabrada, el día 4 de octubre de 2012 sobre las 17:00 horas. Refiere que la caída estuvo causada por el mal estado de las baldosas de la acera, así como que ésta llevaba largo tiempo sin que la Administración hubiera hecho nada al respecto. Manifiesta que, como consecuencia del traumatismo provocado por la caída, su madre falleció el día 7 de octubre de 2012.

En virtud de lo expuesto solicita una indemnización de 94.620,16 euros por la muerte de su madre.

2.- El escrito de reclamación se acompaña de un Acta de Presencia notarial del día 26 de abril de 2013 en la que consta que el notario personado en el Paseo de A número aaa en su parte posterior, de Fuenlabrada, constata que las fotografías que se adjuntan al acta reflejan fielmente la realidad existente en el momento de la visita.

También aporta un Acta de Manifestaciones notarial del 26 de abril de 2013 en el que tres personas testifican que el día 4 de octubre de 2012

presenciaron como M.V.U. sufría una caída mientras transitaba por la parte trasera del Paseo de A nº aaa, que también es el frente del Paseo de B, nº bbb, en Fuenlabrada, a las 17:00 horas aproximadamente. Los testigos afirman que la caída fue provocada por el mal estado de las baldosas de la acera de dicha calle, que llevaban cierto tiempo así, antes incluso de producirse la referida caída, y que continuaban en ese estado.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación anterior, se requiere a la interesada 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 copia del informe del hospital o centro médico donde fue atendida M.V.U. tras el accidente, así como del servicio médico que la atendió en el lugar de los hechos. También se solicita el certificado de defunción de M.V.U. y copia del libro de familia para acreditar la filiación de la firmante del escrito de reclamación y de sus hermanos en cuyo nombre dice actuar.

Consta en la documentación examinada que este requerimiento es atendido el día 15 de octubre de 2013 mediante escrito en el que la firmante de la reclamación inicial aporta la documentación solicitada. Entre los documentos presentados figura un informe del médico de Atención Primaria en el que consta que M.V.U., de 75 años de edad, acude el día 4 de octubre de 2012 por herida en el ojo izquierdo. En la exploración física se aprecia úlcera corneal difícil de explorar por sangrado importante. La paciente es derivada para valoración urgente en Oftalmología. Consta que M.V.U. ingresó el día 4 de octubre de 2012 a las 19:41 horas en el Servicio de Urgencias de Oftalmología del Hospital Universitario 12 de

Octubre, por traumatismo accidental sobre ojo izquierdo esa tarde tras caída casual en la calle. Se anota como juicio clínico “*estallido ocular OI*”, se solicita preoperatorio completo y se cursa orden de ingreso hospitalario para reparación quirúrgica urgente.

Se ha incorporado al procedimiento un informe de 10 de octubre de 2013 del Departamento de Infraestructuras en el que se recoge lo siguiente:

*“(...) se hace constar que el lugar donde sucedió el accidente es el acceso peatonal en acera al edificio indicado, de uso casi único por parte de los vecinos del bloque, con anchura entre bordillos de 3,16 metros, en la cual faltan en tres distintos puntos (próximos entre si y a su vez al bordillo norte de la acera) media, dos y cuatro baldosas de 0,20 x 0,20 metros, lo que supone tres agujeros de 0,05 metros de profundidad aproximada, afectando así a una pequeña zona de 2,30 metros de longitud por 0,90 metros de anchura, quedando incluso en esa zona 2,26 metros de sección sin dichos daños. No consta en este ayuntamiento, ni antes del accidente ni tras el mismo, denuncia de la comunidad de vecinos sobre el estado de la acera, lo que hubiera desencadenado su propuesta de reparación”.*

Figura en el expediente informe de la policía municipal de 9 de octubre de 2013 en el que se indica que consultados los archivos no consta ninguna intervención relacionada con los hechos de referencia.

Obra en los folios 34 y 35 del expediente que el día 29 de octubre de 2013 se requirió a la firmante del escrito de reclamación para que aportara certificado médico sobre la causa del fallecimiento de M.V.U. y los demás informes médicos de los que pudiera disponer para acreditar la relación causal entre el fallecimiento y la caída.

El requerimiento es atendido el día 7 de noviembre de 2013 mediante escrito en el que la reclamante aporta los mismos informes médicos presentados como consecuencia del anterior requerimiento de documentación. Además adjunta un certificado médico de defunción del día 7 de octubre de 2012 del Hospital Universitario 12 de Octubre en el que se puede leer que M.V.U. murió a consecuencia de parada cardio-respiratoria (causa inmediata del fallecimiento) y hemorragia cerebral intraparenquimatosa no traumática (causa fundamental).

Consta en la documentación examinada haberse requerido a la compañía aseguradora del Ayuntamiento un dictamen médico explicativo para conocer si las lesiones sufridas por M.V.U. tras la caída pueden ser la causa del fallecimiento. Se subraya que en el certificado médico de defunción se utiliza la expresión "*no traumático*". En atención a dicha solicitud figura un informe médico de la compañía aseguradora en la que se indica que con la documentación médica que se adjunta en la reclamación no es posible dar una taxativa respuesta a la cuestión que se plantea. En dicho escrito se menciona que la fallecida tenía importantes factores de riesgo: fibrilación auricular con tratamiento anticoagulante, hipertensión arterial y diabetes mellitus en tratamiento y que el certificado de defunción habla de una hemorragia intraparenquimatosa de causa no traumática. Se subraya que entre el día del accidente y el fallecimiento la paciente debió tener una asistencia sanitaria intensa que se desconoce. También se indica que la hemorragia intraparenquimatosa puede ser espontánea, que supone el 10-15% de todos los ictus, cuya causa predominante es la hipertensión arterial mal controlada, influyendo también la edad, la diabetes, los anticoagulantes pero en este caso, la descompensación de cualquier factor de riesgo provocado por el estrés derivado del accidente puede favorecer la aparición de hematoma intracranegal. Por otro lado, manifiesta que existiendo un antecedente traumático (que en definitiva tampoco se describe su intensidad salvo lo referido a la grave contusión ocular) el calificar de HIC

como de no traumática puede ponerse muy en duda por cuestiones obvias, pues parece tratarse de un evento multifactorial, por lo que hay que analizar muy detenidamente las concurrencias que se dan en este caso, tanto en el control previo de los factores de riesgo de la paciente como durante la asistencia hospitalaria. Por tanto, concluye que es imprescindible disponer de todo el historial clínico de la paciente, incluyendo por supuesto pruebas de imagen o sus informes y que por el momento, el que la hemorragia intraparenquimatosa haya sido calificada como de no traumática, no significa que no tenga relación causal con el accidente.

Figura en los folios 47 a 49 que el día 26 de noviembre de 2013 se comunicó a la reclamante que se estaban recabando los necesarios informes médicos a través de la compañía de seguros del Ayuntamiento de cara a determinar la responsabilidad patrimonial y que los médicos que conocen del asunto necesitaban disponer de la historia clínica de M.V.U. por lo que le requieren para que aporte todo el historial clínico de la paciente, incluyendo pruebas de imagen o sus informes.

La reclamante contesta al requerimiento el día 11 de diciembre de 2013 indicando que ya ha presentado la documentación médica acreditativa de la causa del fallecimiento de M.V.U. y manifiesta no disponer de más documentación, no obstante señala que de recopilar nueva documentación procederá a aportarla a la Administración. También afirma haber acreditado el mal estado de la acera mediante fotografías y acta notarial.

Consta en el expediente el informe de 2 de enero de 2014 de los Servicios Jurídicos Municipales en el que se considera que no existe prueba suficiente de que la muerte de M.V.U. se haya producido como consecuencia del accidente, siendo a su juicio trascendente que en el certificado médico de defunción se haga constar como causa fundamental de la muerte "*hemorragia cerebral intraparenquimatosa no traumática*". A mayor abundamiento considera que, de acuerdo con el informe del

ingeniero municipal, el elemento que provocó la caída se trataría de “*un leve desperfecto del que el Ayuntamiento no tenía conocimiento previo y que, además, era visible y salvable por el peatón que deambula con la diligencia normal por la calle*”. Por lo dicho, concluye que procede desestimar la reclamación presentada por M.M.V.

Sin más trámites, el día 2 de enero de 2014 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, asumiendo el contenido del citado informe del Servicio Jurídico municipal.

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, la 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 Fuenlabrada 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 3 de enero de 2014 del alcalde del mencionado municipio.

**SEGUNDA.-** Como resulta de los antecedentes, la reclamación se presenta por los hijos de la fallecida, habiendo quedado debidamente acreditada en el expediente la relación de parentesco de todos ellos mediante la presentación de copia del libro de familia. En el caso que nos ocupa, la legitimación que correspondería a los reclamantes para dirigirse frente a la Administración Sanitaria vendría del hecho de haberse irrogado a aquellos un daño moral, como consecuencia del fallecimiento de su familiar, daño que es resarcible, compensable económicamente. Resulta pues evidente que los reclamantes ostentaría legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 LRJ-PAC, por cuanto que sufren el daño moral causado por el fallecimiento de su madre.

No obstante debe indicarse que la reclamación se presenta por una de las hijas de la fallecida, quien dice actuar en nombre y representación de sus hermanos, pero sin embargo no ha aportado ningún documento que acredite la citada representación. Como hemos señalado reiteradamente, la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración es una solicitud de inicio de un procedimiento de acuerdo con la definición de

solicitud del artículo 70 de la LRJ-PAC, razón por la cual si una persona actúa en nombre y representación de otra debe aportar poder suficiente para ello o cuando menos otorgar dicha representación en comparecencia personal ante funcionario público. En este caso, a pesar de que la reclamante no ha acreditado debidamente la representación que dice ostentar de sus hermanos, la Administración ha tramitado el expediente sin ulteriores observaciones ni demandas sobre la falta de representación, por lo que puede entenderse que ha creado una confianza legítima en la reclamante, lo que no obsta para que deba requerirle para que acredite debidamente la representación que dice ostentar de sus hermanos antes de la resolución que ponga fin al procedimiento.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Fuenlabrada en cuanto titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas *ex* artículo 25.2.d) de la LBRL, modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, título competencial que justifica 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 fallecimiento de M.V.U. se produjo el día 7 de octubre de 2012, según se acredita mediante certificado de defunción, por lo que la reclamación presentada el 1 de octubre de 2013 se habría formulado en plazo legal.

**TERCERA.-** Especial consideración merece el procedimiento administrativo seguido en la tramitación de la reclamación.

Como es sabido el procedimiento para reclamar la responsabilidad de las Administraciones Públicas se encuentra regulado en los artículos 139 y

siguiientes de la LRJ-PAC, desarrollado por el RPRP. De acuerdo con la normativa citada, se observa que se ha cumplido el trámite fundamental de incorporación del informe del Departamento de Infraestructura del Ayuntamiento en cuanto servicio cuyo funcionamiento haya podido ocasionar la presunta lesión indemnizable, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.1 del RPRP. Igualmente consta el informe emitido por la policía municipal así como el informe médico evacuado a instancias de la compañía aseguradora del Ayuntamiento. Por último, se ha incorporado el informe del Servicio Jurídico Municipal cuyo contenido es asumido íntegramente por la propuesta de resolución.

Sin embargo se observa que tras la emisión de los citados informes no se ha conferido traslado de los mismos a la reclamante y por tanto no se ha cumplido con el preceptivo trámite de audiencia, tal y como preceptúan los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP.

El trámite de audiencia es esencial en cualquier procedimiento, y como tal es destacado por la propia Constitución en el art. 105.c) que alude a la regulación legal del procedimiento *“garantizando cuando proceda la audiencia del interesado”*. Este Consejo Consultivo ha señalado reiteradamente la relevancia del trámite de audiencia en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, con la finalidad de que los interesados puedan realizar alegaciones o aportar nuevos documentos o justificaciones al expediente, y de que esa actuación de parte sea potencialmente efectiva, esto es, tenga virtualidad suficiente para influir en el ánimo del órgano competente para resolver. Si bien como hemos venido señalando, lo esencial, no es tanto que el particular deba ser oído, cuanto que tenga la posibilidad de conocer todas las actuaciones administrativas para poder, después, alegar lo que estime pertinente en defensa de su derecho. Por ello, este trámite tiene lugar una vez instruido el procedimiento e

inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución (art. 11.1 del RPRP).

Como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de enero de 2012, con cita de otra anterior de la misma Sala de 12 de diciembre de 2008 (casación 2076/2005):

*“la omisión del trámite de audiencia en procedimientos no sancionadores no constituye en sí misma o por sí sola ninguna de las dos causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras a) y e) del número 1 del artículo 62 de la Ley 30/1992, sino que queda regida por la previsión del número 2 del artículo 63 de la misma Ley, de suerte que sólo determinará la anulabilidad del acto dictado en el procedimiento en que se omitió si dio lugar a una indefensión real y efectiva del interesado. En este sentido, y por todas, puede verse la sentencia de 16 de noviembre de 2006 (casación 1860/2004), en la que, con cita de otras, se recuerda también que para afirmar si se produjo o no esa situación de indefensión real y efectiva han de valorarse las circunstancias singulares de cada caso en concreto, incluidas las posibilidades de defensa que haya podido proporcionar el propio procedimiento administrativo en que se omitió aquel trámite, el recurso administrativo, si lo hubiere, y el mismo recurso jurisdiccional”.*

En el presente caso resulta claro que la situación de indefensión se ha producido toda vez que se han incorporado al procedimiento datos de carácter técnico, a través del informe del Departamento de Infraestructuras del Ayuntamiento; de carácter médico, en el informe emitido a instancias de la compañía aseguradora, así como de carácter jurídico, tras el informe emitido por el Servicio Jurídico municipal, que han sido tenidos en cuenta para formular la propuesta resolución y de los que no ha tenido conocimiento la reclamante y en consecuencia no ha podido alegar en

relación con los mismos ni ha podido aportar los documentos y justificaciones pertinentes en defensa de su derecho.

Por tanto, se puede afirmar que la omisión del trámite de audiencia, ha generado indefensión, lo que determina, conforme al artículo 63.2 LRJPAC la anulación del procedimiento.

En consecuencia, debe retrotraerse el procedimiento para practicar el trámite de audiencia en la forma prevista en el artículo 11 del RPRP.

Por cuanto antecede, el Consejo Consultivo formula la siguiente,

## CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento para que se acrede en debida forma la representación que M.M.V. dice ostentar de sus hermanos y para que se cumpla con el preceptivo trámite de audiencia de conformidad con los artículos 84 de la LRJPAC y 11 del RPRP.

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, 19 de marzo de 2014