

Dictamen n.º: **174/13**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **30.04.13**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de abril de 2013, emitido ante la consulta formulada por el delegado del Área de Gobierno de Coordinación Institucional del Ayuntamiento de Madrid, 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 V.C.V., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños causados por el deficiente estado de la vía pública.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La interesada formula reclamación por los daños ocasionados como consecuencia de la caída sufrida el día 26 de julio de 2011, cuando caminaba por el Parque Ciudad de los Ángeles y que atribuye a la falta de adoquines en el pavimento. En el lugar de los hechos es atendida a las 19:02 horas por una unidad del SAMUR y transferida al Hospital 12 de Octubre para valoración por posible fractura de 12ª vértebra dorsal y lesión medular. Cinco días después del accidente acude a Urgencias del Hospital Sur por presentar dolor en el miembro superior derecho tras caída casual. Se aplica vendaje compresivo, cabestrillo, se pauta analgesia y hielo local protegido. A causa del accidente estuvo en situación de baja laboral desde el día de la caída y permanecía en dicha situación a fecha 16 de septiembre de 2011.

La reclamación se presentó en la oficina de atención al ciudadano del distrito de Villaverde, el 4 de agosto de 2011. Al citado escrito acompaña informes de asistencia sanitaria y fotografías de un pavimento.

Solicita una indemnización por los daños causados *“por un valor aproximado de 10.000 €, dado que me han quedado secuelas de dicha caída en el brazo derecho (insensibilidad), en la pierna derecha (hormigueo) y dolores de espalda”*, sin especificar el proceso seguido para llegar a esa cantidad ni aportar documentación que justifique los gastos que pretende resarcir. En trámite posterior incrementa la cuantía reclamada a 120.000 euros.

**SEGUNDO.-** Ante la reclamación se ha incoado expediente de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

Mediante notificación cuya recepción consta en el expediente realizada el 14 de septiembre de 2011, se practica requerimiento para que, de conformidad con lo prevenido en el artículo 71 LRJ-PAC, se complete la solicitud y, en los términos del artículo 6 RPRP, se acrediten los extremos indicados en el anexo: declaración suscrita por la afectada en la que manifieste expresamente que no ha sido indemnizada (ni va a serlo) por compañía o mutualidad de seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas; dado que no figura con claridad, debe indicarse detalladamente el lugar de los hechos, aportando croquis; por último, en caso de daños personales, descripción de los mismos, aportando partes de baja y alta médicas.

Cumplimenta el requerimiento por escrito de 22 de septiembre de 2011, al que adjunta nuevas fotografías del lugar de los hechos, parte médico de baja de incapacidad temporal por contingencias comunes de 26 de julio de 2011, partes médicos de confirmación de incapacidad temporal y la declaración de un testigo.

Se ha incorporado el informe del Servicio de Conservación de Zonas Verdes, que por escrito de 13 de diciembre de 2011 comunica que el elemento presuntamente causante de los daños está incluido en la Relación de Zonas Verdes y Espacios Ajardinados en conservación municipal, se trata de un pavimento adoquinado, al que, en el momento del incidente le faltan unos adoquines y según las condiciones del contrato con la empresa encargada del mantenimiento en la zona, *“como en este caso no es una actuación de la modalidad de canon, el adjudicatario necesita orden previa para la subsanación de la incidencia y no se dio la misma al no detectarse”*.

Asimismo, se ha solicitado informe al Cuerpo de Policía Municipal, remitiendo el jefe de la Unidad de Intervención del distrito de Villaverde escrito de 14 de diciembre de 2011 en el que señala que el 26 de julio de 2011, el SAMUR estaba atendiendo a la perjudicada en el Parque Ciudad de los Ángeles (Centro del Parque), informando el acompañante de la interesada que:

*“(...) esta había tropezado con un socavón que hay en el suelo, y ha caído produciéndose algún tipo de lesión en la cadera, comprobando los Agentes actuantes que efectivamente, faltan cinco adoquines y existe un agujero en el suelo.*

*Que según informa Samur a los actuantes, esta persona puede tener algún tipo de lesión medular por los síntomas que presenta, por lo que es trasladada al Hospital Doce de Octubre con carácter de gravedad”.*

Una vez instruido el procedimiento, se ha procedido a dar trámite de audiencia y vista del expediente a la interesada mediante escrito de 7 de mayo de 2012, cuya recepción se acredita con el correspondiente acuse de recibo debidamente firmado. En uso de dicho trámite, y dentro del plazo establecido la interesada comparece y toma vista del expediente, retirando fotocopias de diversos documentos obrantes en el mismo, tras lo cual firmó la oportuna comparecencia.

Presenta alegaciones el 30 de mayo de 2012, en las que comunica el cambio de la cantidad en la que estima el perjuicio ocasionado y que ahora concreta en “120.000 €, *dado que he sido informada por una abogada de la Comunidad de Madrid, por las secuelas que me han quedado y que persisten a día de hoy*”. Presenta informe clínico de su médico de atención primaria fechado el 18 de mayo de 2012, en el que consta que la paciente está en seguimiento en esa consulta:

*“(…) por cervicalgia con rigidez, contracturas musculares laterocervicales y trapecio bilateral, dorsalgia y contracturas dolorosas en resto de espalda, con limitación de la movilidad. Hombro doloroso derecho. Parestesias. En tratamiento con aines y relajantes musculares, con leve mejoría.*

*El proceso desde caída en vía pública el 27/07/2011, según refiere su historia clínica y la paciente”.*

Vista la declaración del testigo, aportada por la interesada en cumplimiento de requerimiento y con el fin de precisar el testimonio, se le cita para que cumplimente testimonio en comparecencia personal, que efectúa el 26 de julio de 2012 y en la que manifiesta que es la actual pareja de la reclamante y que fue testigo directo de su caída, señalando que la causa del accidente “*fue la falta de adoquinado en el suelo*”. “*Se le pregunta al testigo si el desperfecto era lo suficientemente visible, a lo que responde que si se veía, si no se va despistado*” y añade que “*la reclamante iba hablando*

*por teléfono y antes de que el testigo pudiera avisar del desperfecto la reclamante ya había introducido el pie en el agujero”. Asimismo, recuerda que “había gente en el lugar de los hechos, pero no tanta como para no poder caminar”.*

Sobre la existencia de algún desperfecto en la zona señala que *“además de la falta de adoquines hay un poco más adelante de ese lugar una serie de adoquines levantados en pico”*. Se le muestra una fotografía y confirma que ese era el estado en el que se encontraba la zona. Preguntado sobre los daños o lesiones producidos a la interesada contesta que la perjudicada sufrió daños pues cayó *“de costado, con el brazo retorcido y debajo del cuerpo. El testigo aun siendo técnico de emergencias, y al no disponer de medios, no se atrevió a auxiliarla”*. Manifiesta que ha pasado por el lugar de los hechos y ha comprobado que se han corregido todos los desperfectos.

Con fecha 16 de agosto de 2012 se notifica nuevo trámite de audiencia a la interesada, que no comparece para tomar vista del expediente ni presenta alegaciones.

El 28 de febrero de 2013, la adjunta al Departamento de la Unidad de Relaciones Institucionales del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, formula propuesta de resolución desestimatoria.

**TERCERO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el delegado del Área de Gobierno de Coordinación Institucional del Ayuntamiento de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 2 de abril de 2013 y ha recibido el número de expediente 158/13, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por

unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 30 de abril de 2013.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación, que en soporte CD, 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 DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo se ha efectuado al amparo de 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) que establece el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuando la cuantía reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada.

El presente dictamen, que no tiene carácter vinculante, 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 en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados 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.

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

la citada LRJ-PAC, por cuanto que es la persona que sufrió el daño supuestamente ocasionado por la deficiencia en el pavimento.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto que titular de la competencia de conservación y pavimentación de las vías públicas *ex* artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

En lo que al plazo se refiere, el artículo 142.5 de la LRJ-PAC dispone que *“el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas”*. En el caso objeto del presente dictamen, la caída se produjo el 26 de julio de 2011, por lo que la reclamación presentada el 4 de agosto de ese mismo año ha de considerarse interpuesta en plazo, con independencia del momento de determinación del alcance de las secuelas.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración; especialmente, se ha recabado informe 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 Real Decreto 429/1993, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, a cuyo tenor: *“los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el reglamento de desarrollo



anteriormente mencionado, disposiciones que en definitiva vienen a reproducir la normativa prevista en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. El artículo 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

*“1.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.*

*2.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.*

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



**CUARTA.-** Aplicando lo anterior al caso que nos ocupa, y acreditada la realidad del daño físico, mediante informes médicos en los que se constata que la interesada sufrió daños vertebrales, musculares y hombro doloroso, con limitación de la movilidad, daño que es evaluable económicamente e individualizado en su persona; procede analizar si el daño acreditado es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Los principios manifestados en el fundamento anterior exigen constatar el examen de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad patrimonial. Debe examinarse si concurre en el presente caso relación de causalidad con el servicio público 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 estas 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.

Por otra parte, 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 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).

Alega la perjudicada que la caída que sufrió tuvo su origen en la falta de adoquines de la zona peatonal por la que transitaba. Como prueba de sus alegaciones presenta diversos informes médicos, el parte de asistencia del SAMUR, fotografías del lugar en el que supuestamente se produjo la caída y la declaración escrita de un testigo. Por lo que se refiere a los informes médicos y el parte de asistencia del SAMUR, tan solo permiten tener por averados los daños físicos padecidos por la interesada. Aun cuando en el parte de asistencia de los servicios de emergencia se alude a que la paciente *“tropieza en un adoquín y se cae sobre el lado derecho”*, dicha alusión carece de valor probatorio, por cuanto que no hace nada más que recoger lo referido por la interesada y en ningún caso da cuenta de las circunstancias de la caída y de la causa que la propició.

Por otra parte, tampoco las fotografías aportadas permiten tener por probado que la caída se produjo en el lugar y por las causas que la reclamante asevera, ni da cuenta de la mecánica de aquélla. Ahora bien, valorado este medio probatorio conjuntamente con el informe policial que ha sido incorporado al expediente, y en el que expresamente se señala que comprueban *“los agentes actuantes que efectivamente faltan cinco adoquines y existe un agujero en el suelo”*, así como con el testimonio del testigo que confirma que la fotografía refleja el estado del pavimento en el momento de la caída, se puede tener por probado la existencia del desperfecto al que la reclamante achaca el resultado dañoso.

No obstante, no basta con acreditar la existencia de un desperfecto en la vía pública para que surja el deber resarcitorio por parte de la Administración, sino que es necesario, asimismo, que resulte acreditada la existencia de un nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público. En el presente caso, dicho nexo causal queda probado con el testimonio del testigo, que presencié la caída y señala como causante de la misma la falta de adoquinado en el suelo.

Sin perjuicio de lo anterior, no hay que olvidar que la imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene como título, en estos casos, el referido deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin al que sirven, lo cual hace que el daño sea antijurídico cuando 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, recurso 1988/2002).

Sin embargo, en el caso analizado el riesgo de caída por el estado del pavimento es muy bajo, a la luz de las fotografías aportadas por la reclamante en las que se aprecia una zona peatonal suficientemente amplia como para poder sortear sin dificultad el defecto del pavimento, cuyas dimensiones quedan relativizadas por la gran amplitud de la zona, por lo que no puede razonablemente sustentarse que implique la antijuridicidad del daño ya que no es objetivamente suficiente para entender sobrepasados los estándares de seguridad exigibles.

A esta conclusión coadyuva la declaración del testigo, pareja de la reclamante, cuando afirma que el desperfecto era suficientemente visible y que aunque había gente en el lugar de los hechos, no tanta como para no poder caminar, a lo que se añade que en el momento de la caída era de día.

A lo anterior hay que adicionar que concurre la ruptura del nexo causal, según se desprende de la declaración del testigo. A la pregunta de si el desperfecto era lo suficientemente visible responde que *“sí se veía, si no se va despistado”* y describe que *“la reclamante iba hablando por teléfono y antes de que el testigo pudiera avisar del desperfecto la reclamante ya había introducido el pie en el agujero”*, lo que conduce a pensar que la distracción de la interesada fue determinante en la producción de la caída.

En este sentido cabe traer a colación la Sentencia de la Sección 4<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, número 521/2007, de 5 de julio, (en similar sentido la Sentencia

de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 1352/2006, de 18 de julio), en la que se señala:

*“(...) es conocido que a la hora de transitar por las 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 mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo formula la siguiente

### CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por ruptura del nexo causal y falta del requisito de la antijuridicidad del daño.

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, 30 de abril de 2013