

Dictamen nº: **18/14**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **15.01.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de enero de 2014, emitido ante 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 I.V.I., en nombre y representación de M.C.V., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid, por los daños ocasionados por el deficiente estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en el Servicio de Correos el 8 de septiembre de 2011 se formula reclamación de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Madrid por los daños sufridos por la interesada como consecuencia de la caída el día 24 de noviembre de 2009, en la acera del Paseo de la Dirección, a la altura del número 318 cuando se dirigía a un parquímetro allí situado, donde pisó una valla de metal que se encontraba caída en la acera en una zona en obras “*sin que existiera señal alguna que advirtiera de tal peligro para los viandantes*”. Expone que las obras se realizaban por una empresa contratista del Ayuntamiento y que

“(...) existían varias vallas caídas así como grandes desperfectos en la acera que producían fuertes desniveles, sin chapas ni ningún tipo de medida de seguridad que lo acondicionaran para el tránsito de peatones y prestaran la seguridad mínima requerida para una calle, que si bien se encontraba en obras, en ningún momento era una calle cortada al tránsito, por lo que resulta incomprensible el mal estado en el que se encontraba”.

Indica que al lugar de los hechos acudió una Unidad de Soporte Vital Básico de SAMUR-Protección Civil y que posteriormente fue diagnosticada en el Hospital de Alcorcón de fractura subcapital de húmero derecho no desplazada, diagnóstico confirmado, varios días después, en una clínica privada. Requirió tratamiento rehabilitador y permaneció de baja laboral hasta el 9 de septiembre de 2010.

Solicita se le indemnice una vez valorados los daños, lesiones y posibles secuelas e indica que con fecha 22 de noviembre de 2010 se efectuó requerimiento de pago por las lesiones y daños sufridos a la empresa encargada de las obras, no recibiendo respuesta alguna.

Acompaña informes médicos, incluido el de asistencia sanitaria del servicio de emergencias municipal indicado anteriormente, en el que consta: *“Persona que se ha caído al suelo, renuncia a ser atendida, dice que se va por sus medios”*; parte médico de alta y un telegrama. Propone la declaración de tres testigos a los que identifica correctamente y requiere que la mercantil comunique la aseguradora con la que tiene suscrito el seguro de responsabilidad civil y aporte póliza del mismo.

A efecto de notificaciones designa un despacho de abogados a los que encomienda la defensa de sus intereses.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial. Mediante escrito notificado

el 6 de octubre de 2011 se practica requerimiento para que la interesada complete su solicitud, detalle la hora en la que sucedieron los hechos y aporte, entre otros, declaración de no haber sido indemnizada, acreditación de la representación letrada y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido. También se requiere la presentación de las declaraciones de los testigos, que deberán recoger una descripción detallada de los hechos y responder a las preguntas que se indican. Los testigos deberán detallar su filiación y aportar copia de su documento oficial de identificación. Se advierte que de no atender el requerimiento en plazo se tendrá a la interesada por desistida.

Con fecha 19 de octubre de 2011, la representación de la interesada, solicita un aplazamiento para poder cumplir con el requerimiento, ya que su representada se encuentra de vacaciones fuera del país, indicando el letrado que la caída tuvo lugar sobre las 11:00 horas aproximadamente y que no se pueden valorar los daños sufridos mientras no haya una estabilización de las lesiones y sus secuelas. Presenta copia del informe del servicio de emergencias presentado con la reclamación y un justificante de una reserva. Finalmente, cumple el requerimiento el 15 de noviembre de 2011: presenta escritura de poder general para pleitos, declaración de no haber sido indemnizada y el testimonio de los testigos propuestos.

El informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas incorporado al expediente comunica que por ese Departamento en el emplazamiento y fecha indicados no se realizaba ninguna obra, pero se estaban ejecutando las obras correspondientes a la urbanización del Paseo de la Dirección, competencia del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda.

Trasladado el expediente al Área indicada, la Subdirección General de Infraestructuras confirma que en el lugar de los hechos se estaban realizando obras correspondientes al Plan Parcial de Reforma Interior 06.02 Tetuán, Paseo de la Dirección y ofrece los datos de la empresa adjudicataria. Añade

que esos Servicios Técnicos no tenían conocimiento previo de los hechos denunciados, informando que tampoco existe reclamación alguna en la empresa adjudicataria de las obras.

Mediante nota interna de 30 de julio de 2012, la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad, remite el expediente a la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, al considerar que es el órgano directivo competente para su tramitación. Acompaña informe de 27 de julio de 2012 sobre las actuaciones practicadas hasta esa fecha. Se ha comunicado el traslado del expediente a la representación de la reclamante y a la aseguradora municipal.

Se ha recabado el informe de la Subdirección General de Infraestructuras que con fecha 14 de noviembre de 2012 confirma la realización de las obras de urbanización del Plan Parcial de Reforma Interior 06.02 en el emplazamiento y fecha indicados por parte de una empresa constructora, como adjudicataria de la concesión administrativa de la gestión, desarrollo y ejecución por el sistema de expropiación de dicho Plan, formalizándose mediante Convenio Urbanístico del que se adjunta copia, también se remite copia de los pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares y de Cláusulas Administrativas, de la póliza del seguro de responsabilidad suscrito por la mercantil para la obra en cuestión y del informe del coordinador de Seguridad relativo al estado en que se encontraba la zona del accidente, emitido el 18 de octubre de 2012 (folio 88) en el que expone que no se tuvo constancia alguna del mismo por parte del equipo de coordinación. *“No obstante, dicha zona de obra se encontraba señalizada y vallada de acuerdo a la normativa vigente, sin que se detectase por parte de este equipo de coordinación, ningún incumplimiento o defecto de obra que pudiese haber producido el accidente denunciado”*. Añade el informe que la Inspección Municipal no tenía conocimiento previo de los hechos denunciados, tampoco constan deficiencias en la señalización de la obra. Al informe se

adjuntan unas fotografías en las que se observa la zona de obras vallada perimetralmente.

El Departamento de Responsabilidad Patrimonial procede a practicar la prueba testifical mediante comparecencia personal de los testigos propuestos por la reclamante, de cuyos relatos se extrae que la perjudicada, que se dirigía hacia una máquina expendedora de tíques de estacionamiento regulado, se enganchó con una valla de cerramiento de obras que estaba en el suelo, según refieren la zona de obras era perfectamente visible pero carecía de aviso de precaución o cerramiento porque todas las vallas se encontraban en el suelo. Todos los testigos exponen que ayudaron a la reclamante hasta un local de marcos y molduras, donde fue asistida y que hasta dicho lugar llegó el SAMUR, aunque ninguno de los testigos avisó a los servicios de emergencias. Una de ellos, además, indica que también acudió la Policía Municipal y que un camión retiró las vallas.

El 17 de octubre de 2012, la representación de la reclamante comparece, toma vista del expediente y solicita copia de todo lo actuado.

Por escrito registrado de entrada en el Departamento de Responsabilidad Patrimonial el 28 de noviembre de 2012, la representación de la reclamante concreta la cuantía indemnizatoria en 37.528,63 euros, de los cuales 15.240,51 euros indemnizan los días impeditivos; 4.675,42 euros corresponden a las secuelas y los 17.612,70 euros restantes, con concepto de incapacidad permanente parcial.

El 9 de enero de 2013 se concede trámite de audiencia a la compañía aseguradora de la responsabilidad civil del Ayuntamiento, solicitando una valoración motivada de las lesiones de la reclamante. La aseguradora municipal, señala en concepto de daños y perjuicios la cantidad de 21.819,05 euros: 16.300,80 euros por los días impeditivos y 5.518,25 euros por las secuelas.

Se ha recabado el informe de la Policía Municipal en el que comunican que figura registrada una incidencia, indicando que en el lugar y día de los hechos por “*caída de mujer en la vía pública*”, recepcionada la llamada en la Sala de Emergencias de M-112, fue atendida por operarios de SAMUR, no activándose recurso de la Policía Municipal al no ser requerido.

Mediante escritos de 22 de mayo de 2013 se concede trámite de audiencia a la empresa adjudicataria de las obras y a su compañía aseguradora, consta la recepción de ambas notificaciones por los acuses de recibo debidamente firmados e incorporados al expediente. En uso del indicado trámite, ni comparecen ni presentan escrito de alegaciones o aportan nueva documentación.

Se ha notificado con fecha 18 de junio de 2013 la apertura del trámite de audiencia con vista del expediente a la representación de la reclamante, que comparece y presenta escrito de alegaciones en las que ratifica su reclamación. Considera que las deficiencias en la acera están acreditadas por las declaraciones de los testigos y las fotografías aportadas por la empresa contratista. Desde su punto de vista es “*especialmente relevante el Parte del Samur que confirma que (...) la reclamante sufrió una caída*”, parte que según manifiesta la parte reclamante “*acredita la realidad de la caída y que la misma se produjo en el Paseo de la Dirección, a la altura del número 318 el pasado día 24 de noviembre de 2009*”.

Reiteran la falta de señalización de advertencia o peligro en una zona de obras, analizan las declaraciones de los testigos y exponen manifestaciones reflejadas en escritos anteriores.

El 24 de septiembre de 2013, el director general de Organización y Régimen Jurídico del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid, emite propuesta desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial al no haber quedado acreditada la necesaria relación de causalidad entre los daños y el

funcionamiento de los servicios públicos municipales, no existiendo el nexo causal preciso para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial. Expone, además, que en todo caso, la responsabilidad correspondería a la empresa contratista de las obras.

TERCERO.- En este estado del procedimiento se formula consulta con fecha 10 de octubre de 2013 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, mediante escrito de 29 de octubre de 2013, registrado de salida en la Consejería el 4 de diciembre de 2013, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el día 9 de diciembre y ha recibido el número de expediente 647/13, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VI, presidida por el Excmo. Sr. D. Pedro Sabando Suárez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 15 de enero de 2014.

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.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con 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), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC, cuyo término se fijó el 4 de diciembre de 2013.

SEGUNDA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la 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”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (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 (RPRP).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 LRJ-PAC, por cuanto que es la persona que sufre el daño causado, supuestamente, por la caída provocada por el mal estado de la vía por la que transitaba.

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

En este sentido, es preciso señalar que yerra la propuesta de resolución al entender que no resulta acreditada la relación de causalidad entre el supuesto daño sufrido por la interesada y el funcionamiento de un servicio

público municipal, al producirse una ruptura del nexo causal imputable al contratista.

En primer lugar, la titularidad pública o privada de la vía así como si el mantenimiento es prestado directamente por la Administración o a través de fórmulas de gestión indirecta, son cuestiones relacionadas con la legitimación pasiva y no con el nexo causal.

Por otro lado, es reiterada doctrina de este órgano consultivo (por ejemplo, en los dictámenes 215/11, de 4 de mayo y 749/11, de 28 de diciembre) que aunque la vía sea de titularidad privada se apreciaría la existencia de legitimación pasiva por parte del Ayuntamiento en cuestión, en tanto en cuanto la calle se encuentra abierta al público debe responder de los daños derivados de su falta de debida conservación.

Es también muy reiterada doctrina de este órgano consultivo, expresada en numerosos dictámenes (valga por todos el Dictamen 642/11, de 16 de noviembre), que el hecho de que la gestión de determinados servicios se encuentre gestionada de modo indirecto no modifica la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por el ejercicio de sus competencias y, en este caso, por incumplimiento del deber de conservación y pavimentación de la vía pública, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Se ha dicho que las vías públicas, por ser de uso común constituyen bienes de dominio público municipal (ex. artículo 79 LBRL) sobre las cuales, la Administración tiene un deber de mantenimiento en condiciones de seguridad (ex artículo 25.2d) de la LBRL). La ineludible indemnidad de la víctima y la circunstancia de que los daños se desarrollan en el marco de un servicio público cuyo ejercicio es garantizado y asumido por una cierta Administración (que elige a la persona encargada de ejercitarlo en concreto) hace que ésta deba asumir los perjuicios generados en su desarrollo. Esta asunción no impide que luego la Administración pueda repetir contra el prestatario del servicio público por considerar que la causa determinante del

daño fue, precisamente, la transgresión de obligaciones asumidas por éste en el vínculo establecido al efecto. (Dictamen 130/10, de 19 de mayo).

Esta doctrina sería plenamente aplicable al caso que nos ocupa, para confirmarlo, es pertinente la cita de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, de 15 de noviembre de 2000 que expresa:

“La competencia del artículo 25.2.d) LBRL es irrenunciable para el Ayuntamiento. Su discrecional decisión de ejercer las competencias en materia de urbanismo a través de una entidad administrativa instrumenta (...) o de implicar en dicha gestión a los particulares a través de las entidades urbanísticas de colaboración (...) no conlleva en modo alguno la limitación de su responsabilidad patrimonial por el inadecuado funcionamiento del servicio público cuya competencia ostenta de manera que los particulares vean negado u obstaculizado su derecho constitucional al resarcimiento por el simple subterfugio de no resolver sobre lo solicitado y de remitir al perjudicado a entidades que -aunque con personalidad jurídica propia- dependen directamente de la corporación, la que en definitiva, es la última responsable de que las actuaciones de aquellas se ajusten a los fines encomendados”.

En virtud de lo expuesto no cabe sino afirmar la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid.

Por lo que se refiere al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad, el artículo 142.5 LRJ-PAC establece el plazo de prescripción de un año, que debe computarse, tratándose de daños físicos o psíquicos desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. En el caso sometido a dictamen, aunque la caída tuvo lugar el 24 de noviembre de 2009, la interesada no recibió el alta laboral hasta el 9 de septiembre de 2010, por lo que la reclamación presentada el 8 de septiembre de 2011 indubitablemente ha sido presentada en plazo.

El procedimiento se ha iniciado a instancia de parte y se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos, aunque se ha excedido ampliamente el plazo de seis meses para resolver el mismo. Por otro lado, cabe indicar que el requerimiento de subsanación que se efectuó fue cumplimentado fuera de plazo, por lo que la Administración municipal podría haber declarado el desistimiento de la reclamante, tal como la advertía en el escrito en el que instaba la subsanación de la reclamación.

TERCERA.- 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.

Aplicando lo anterior al caso objeto del presente dictamen, y acreditada la realidad del daño, mediante informes médicos en los que se constata que la interesada sufrió fractura de húmero, daño que es evaluable económicamente e individualizado en su persona, procede analizar si dicho daño 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 extracontractual. En este sentido, 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.

La reclamante alega haber sufrido la rotura del brazo a causa de un tropiezo motivado por el mal estado de la vía que atribuye a la existencia de unas obras sin señalizar.

La interesada aporta informes médicos y menciona la existencia de testigos, respecto de los cuales la instrucción del expediente solicita que aporten declaración escrita sobre lo que presenciaron.

Respecto de las declaraciones escritas de los testigos uno de ellos expresa de forma indubitable que presenció la caída y que la misma se debió a una valla que se encontraba tirada en el suelo. Otro de los testigos expresa que vio a la reclamante cuando ya había caído, pero también subraya el mal estado de la vía pública. Por último, la tercera testigo incurre en algunas inexactitudes al afirmar que acudió la Policía municipal cuando del informe de esta se evidencia que no fue así.

Por su parte, la representación letrada de la reclamante pretende que el informe del SAMUR advere que la reclamante se cayó en el lugar señalado y que el personal de emergencia puede confirmar el mal estado de la vía, pero lo cierto es que, de acuerdo con las versiones de los testigos y de la propia reclamación la interesada fue trasladada por los particulares que le prestaron auxilio a un comercio cercano que fue donde acudió el SAMUR, aunque no la atendió por expresa negativa de la propia perjudicada, según consta claramente en el informe.

En todo caso, de una valoración conjunta de la prueba podemos inferir que la acera estaba en malas condiciones por causa de las obras y que las vallas de protección de las mismas estaban caídas, ya que todos los testigos coinciden en esta manifestación. Así mismo, en virtud del claro testimonio prestado por uno de ellos podemos considerar acreditado que la reclamante cayó por tropezarse con una de las vallas que se encontraban en el suelo.

Ello no obstante, existen otros aspectos que no debemos obviar en el examen de la relación de causalidad entre el accidente y el servicio público municipal.

Así, en el expediente se contienen documentos que muestran que las obras tenían un vallado perimetral, en concreto el informe del coordinador de Seguridad y Salud de la obra, perteneciente una consultora externa y distinta de la empresa contratista de las obras, expone que la misma “*se encontraba señalizada y vallada de acuerdo con la normativa vigente, sin que se detectase por parte de este equipo de coordinación ningún incumplimiento o defecto de obra que pudiese haber producido el accidente denunciado*”. El informe comprende fotografías que adveran la afirmación de que la obra se encontraba vallada.

La remoción de las vallas o su derribo implicaría la intervención de un tercero que habría roto el nexo causal, eliminando así la relación de causalidad con la actuación administrativa, como ya ha considerado este órgano consultivo en otras ocasiones, valga por todas la cita del Dictamen 645/11, de 23 de noviembre. Igualmente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 10^a) de 12 de mayo de 2011 señala que:

“*(...) este deber legal de mantenimiento de los viales en condiciones de seguridad, no puede suponer que, ante la acción imprevista de un tercero, como a falta de otras evidencias debe considerarse la aparición de una mancha de aceite en la calzada, y en ausencia de aviso y de un tiempo mínimo razonable para que la Administración pueda reaccionar frente a la aparición de esa fuente de peligro, deba imputarse a aquélla, sin más, la responsabilidad patrimonial derivada del siniestro que se produzca en tales condiciones, siendo que, conforme a una reiterada jurisprudencia, no puede convertirse a los Ayuntamientos, y a las administraciones públicas en general, en aseguradores universales o en entidades providencialistas*

reparadoras de todos los daños que sufran los ciudadanos al utilizar las vías públicas...”.

En virtud de lo expuesto debe concluirse que no existe la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

En mérito a todo lo anterior, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial en solicitud de indemnización por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de caída en la vía pública debe ser desestimada al no existir relación de causalidad con el servicio público municipal.

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 Consultivo, 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, 15 de enero de 2014