

Dictamen nº: **193/11**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.04.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 27 de abril de 2011, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008), a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por E.E.D., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños causados por el mal estado de la vía pública.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, mediante oficio de 14 de marzo de 2011, registrado de entrada el 28 del mismo mes y año, se formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo 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 27 de abril de 2011.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación, en formato cd que, numerada y foliada, se consideró suficiente.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, interesa destacar los siguientes hechos que resultan relevantes para la emisión del dictamen solicitado:

La interesada, mediante escrito registrado el día 30 de octubre de 2009 y dirigido al Ayuntamiento de Madrid, formuló reclamación de responsabilidad patrimonial, por daños ocasionados como consecuencia de la caída sufrida el día 22 de octubre de 2009, sobre las 12:30 h, en la avenida de Santa Eugenia, al tropezar “*con un agujero en mal estado en la acera*” y caer al suelo, sufriendo daños en el pie izquierdo. Como consecuencia de la caída sufrió esguince leve de tobillo que precisó vendaje compresivo, frío local con cuidados cutáneos, mantenimiento del pie elevado, caminar con bastones, ibuprofeno cada ocho horas y revisiones en su centro de salud.

Al escrito de reclamación adjunta copias de los informes de urgencias del hospital Infanta Leonor de 22 de octubre de 2009 y del hospital Gregorio Marañón de 23 de octubre de 2009, y aunque en la relación de documentos detalla que presenta también fotografías, no están incluidas. Propone “*testigos que presenciaron mi caída*”, pero no identifica a los mismos.

No se efectúa valoración alguna de los daños alegados.

TERCERO.- Por dichos hechos se inició expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y del 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).

Mediante escrito de fecha 26 de noviembre de 2009, se practicó requerimiento a la interesada, de cuya recepción queda constancia en el expediente (folios 6 a 9) para que, de conformidad con lo prevenido en el artículo 71 de la LRJ-PAC, se completase la solicitud y, en los términos del artículo 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP), se acreditasen los extremos que se indicaban en el anexo a dicho requerimiento.

Cumplimenta parcialmente el requerimiento con la presentación, el 10 de diciembre de 2009, de documentos ya aportados en la reclamación, diversas fotografías y escrito donde describe los hechos. Propone nuevamente el testimonio de personas que presenciaron los hechos que, de nuevo, no identifica. Sigue sin determinar la cuantía indemnizatoria si bien hace constar que ha precisado de una persona durante doce días para que se ocupara de su hijo.

Se practica nuevo requerimiento, notificado el 26 de enero de 2010, para que la interesada presente declaración suscrita 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; y descripción de los daños, aportando partes de baja y alta médicas y estimación de la cuantía en que valora el daño sufrido.

El requerimiento es cumplimentado en parte por escrito presentado con fecha 3 de febrero de 2010, en el que realiza nueva descripción de los daños, indicando que el día 22 de octubre de 2009, alrededor de las 12:30 horas, cuando regresaba de un supermercado situado en la avenida de Santa Eugenia numero 12, “*cuando iba caminando tropecé con una zona de la calle en la acera en mal estado cayendo al suelo*”. Fue auxiliada por varias

personas. Insiste en la existencia de testigos que no identifica. Hace constar que a consecuencia de la caída se le ha abierto una úlcera que tenía ya cerrada.

Solicita en concepto de indemnización la cantidad de quince mil euros (15.000 €) pero, “*para mi los daños causados y secuelas aún presentes no tienen valor económico*”. Acompaña documentación y fotografías ya presentadas y parte de interconsulta del día de los hechos de urgencias del hospital Gregorio Marañón.

De conformidad con lo prevenido en el artículo 10.1 RPRP, se ha incorporado al expediente informe de la Dirección General de Vías y Espacios Públicos de 16 de marzo de 2010. En el mismo queda reflejado que las deficiencias en la acera corresponden a una actuación del Canal de Isabel II, para la que tenían concedida licencia por avería.

Visto el informe anterior, una vez instruido el procedimiento y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 RPRP, se ha procedido a dar trámite de audiencia y vista del expediente a todos aquellos a quienes se ha considerado como interesados en el procedimiento, es decir, a la reclamante y a la entidad Canal de Isabel II.

El Canal de Isabel II presenta escrito el 11 de junio de 2010, en el que, entre otros extremos, alega que no consta en el expediente acreditación de que los hechos fuesen ocasionados en el lugar y forma descritos en la reclamación. Sostiene además dicha entidad que no existe relación de causalidad con los servicios públicos prestados por el Canal de Isabel II, no habiéndose realizado actuación alguna en la fecha del accidente, pues la licencia que se menciona en el informe de los servicios técnicos de la Dirección General de Vías y Espacios Públicos fue otorgada con posterioridad a la fecha de la caída, en concreto, el 28 de octubre de 2009, iniciándose las obras en esa misma fecha. Por último, señala que es responsabilidad del municipio que todos los elementos existentes en

espacios públicos estén en las debidas condiciones, y alude a la competencia en materia de pavimentación de vías públicas que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local (LRBRL) atribuye a los municipios.

Por lo que se refiere a la interesada, los sucesivos intentos de notificar a la reclamante el indicado trámite por medio de Correos ha resultado infructuoso, por lo que se ha comprobado el domicilio de la reclamante en el Padrón Municipal de Habitantes. Toda vez que figuraba un domicilio diferente del facilitado en sus comunicaciones, se intentó una nueva notificación a ese domicilio, no pudiendo ser entregada tampoco por encontrarse ausente la reclamante.

En consecuencia, de conformidad con lo prevenido en el art. 59 LRJ-PAC, se ha procedido a la publicación de la citada notificación mediante edicto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, num. 173, de 21 de julio de 2010. Asimismo, se ha remitido anuncio al Tablón de Edictos del Ayuntamiento de Madrid, en el que ha permanecido expuesto, según Diligencia que consta unida al expediente (folio 56).

Finalmente, se ha requerido a la reclamante para que aporte declaración de los testigos que, según manifiesta, habrían presenciado los hechos. La notificación del requerimiento también ha resultado infructuosa y se han seguido los trámites previstos en el art. 59 LRJ-PAC. En el folio 64 queda constancia del tiempo de exposición al público en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de Madrid, de la notificación y el edicto se publicó también en el BOCM num. 304 de 21 de diciembre de 2010.

El 25 de febrero de 2011, la Jefa del Departamento de Relaciones Institucionales y Reclamaciones Patrimoniales elevó propuesta de resolución desestimatoria

A la vista de los hechos anteriores cabe hacer las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1f)1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre (LRCC), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LRCC.

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.

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.

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.

La propuesta de resolución argumenta que la legitimación pasiva corresponde al Canal de Isabel II por ser titular de una tapa de registro existente en la Avenida de Santa Eugenia.

Conviene recordar en este punto que la causa de la caída invocada por la reclamante no es haber tropezado con una tapa de registro sino con un agujero existente en la acera.

En todo caso, nuevamente exponemos al Ayuntamiento de Madrid que como reiteradamente viene sosteniendo este órgano consultivo, el hecho de que la titularidad de las tapas de registro no corresponda al Ayuntamiento no modifica la responsabilidad patrimonial de éste por incumplimiento del

deber de vigilancia y mantenimiento de las vías en condiciones de seguridad, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 22 de septiembre de 2003, recurso 1412/1999, y 22 de diciembre de 1994, recurso 2463/1991). Ello sin perjuicio de que la responsabilidad última podría recaer en el titular de la tapa, en este caso Canal de Isabel II, contra quien podría el Ayuntamiento ejercitar el derecho de repetición.

Para obviar su responsabilidad debe ser la Administración municipal la que demuestre que ha actuado con la diligencia debida en el correcto mantenimiento de la acera, extremo que el Ayuntamiento de Madrid no ha acreditado en el expediente, ya que el único informe incorporado al mismo únicamente expresa, literalmente, lo siguiente:

“Las deficiencias en la acera corresponden a una actuación del Canal de Isabel II en instalación de su propiedad. Consta licencia por avería concedida por esta dirección General nº aaa en el emplazamiento citado por la interesada. Se adjunta documento electrónico de licencia”.

El Canal de Isabel II, por su parte, ya acredita en sus alegaciones que las actuaciones mencionadas en el informe se iniciaron con posterioridad a la fecha de la caída.

Por todo ello no cabe sino afirmar la legitimación pasiva del Ayuntamiento en este caso.

Al pretender el resarcimiento del daño el día 30 de octubre de 2009, habiéndose producido la caída el 22 de octubre del mismo año, se encuentra dentro del plazo legalmente establecido puesto que 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”.

TERCERA.- El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos. 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.

CUARTA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución, y por el Título X, Capítulo Primero, además de la Disposición Adicional 12^a, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en 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 2.008-, consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

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.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

Por lo que se refiere a las características del daño causado, éste ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siendo sólo indemnizables las lesiones producidas provenientes de daños que no haya el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. La antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

QUINTA.- 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 presentaba esguince leve del tobillo izquierdo, daño que es evaluable económicamente e individualizado en su persona, procede analizar si el meritado daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Alega la perjudicada que la caída que sufrió tuvo su origen en un desperfectos de la acera. Para acreditar tal desperfecto la reclamante aporta fotografías del lugar de los hechos en las que se observa una tapa de registro abierta y con los bordes semiexcavados con arena alrededor. Asimismo aporta los informes médicos correspondientes a la atención que le fue dispensada a consecuencia del accidente.

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. Por una parte, en el informe del Servicio de Urgencias del hospital Gregorio Marañón, en el que se atendió a la reclamante se indica como motivo de consulta “*caída casual*” referida por la propia interesada y como juicio clínico “*esguince leve de tobillo izquierdo*”.

Lo único que dicho informe permite probar es que la reclamante padece unos daños físicos, pero no el origen de los mismos –la caída– ni las circunstancias de ese origen, ni el lugar.

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 la caída, ni siquiera que el estado de la calzada que supuestamente provocó la caída fuera el que se refleja en aquélla, pues no consta cuándo fue tomada, ni que se corresponda con el defecto del pavimento en que aduce tuvo lugar dicha caída.

En definitiva, los datos aportados no son suficientes para atribuir responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento, pues no cabe olvidar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que “*la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Pùblicas convierta 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, porque de lo contrario, [...] , se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico*” (Sentencias de 30 de

septiembre de 2003, recurso 732/1999, y 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001).

La reclamante solicita la práctica de prueba testifical pero no identifica a los supuestos testigos. Por otro lado, consta en el expediente el requerimiento edictal para que la interesada aporte declaración escrita de los citados testigos sin que haya procedido a ello por lo que no es posible la práctica de esta prueba.

Ante la falta de prueba de que los daños sufridos se produjeron como consecuencia del estado de la acera no queda acreditada la existencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada al no haber quedado acreditada la relación de causalidad.

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, 27 de abril de 2011