

Dictamen nº **198/14**
Consulta: **Alcalde de Coslada**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **07.05.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 7 de mayo de 2014, emitido ante la consulta formulada por el alcalde del Ayuntamiento de Coslada, 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 A.G.S., sobre daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en un parque público, aledaño a la calle Méjico, de Coslada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 3 de abril de 2012, el interesado presentó a través del registro del Ayuntamiento de Coslada, una reclamación de responsabilidad patrimonial en reclamación de los daños personales derivados de una caída que sufrió en la vía pública.

Relataba que la caída ocurrió el día 5 de febrero de 2012, sobre las 19:00 horas, tras salir del campo de fútbol municipal de la calle Méjico y dirigirse a su domicilio, mientras caminaba por la vía del parque público aledaño.

Atribuía la caída a la existencia de un hundimiento en el camino, de unos dos metros de longitud, que no percibió al no estar señalizado en modo alguno y carecer la vía pública de iluminación suficiente y añadía que requirió asistencia médica urgente en el Hospital Universitario del

Henares, donde le fue diagnosticada una fractura bimaleolar de tobillo derecho. Igualmente afirmaba que fue intervenido el mismo día de la caída, que se practicó reducción abierta con fijación interna, y que fue dado de alta al día siguiente.

Consideraba el reclamante que el daño ocasionado fue consecuencia del mal estado del acceso al campo de fútbol y de la vía pública, de cuyo mantenimiento es responsable el Ayuntamiento de Coslada y solicitaba una indemnización por importe que no determinaba.

Finalmente, señalaba en su escrito la existencia de testigos de los hechos, cuya declaración igualmente solicitaba.

Adjuntaba a la reclamación diversas fotografías del lugar de los hechos e informe médico de alta.

SEGUNDO.- Examinado el expediente administrativo, este Consejo Consultivo da por acreditados los siguientes hechos de relevancia para la emisión del dictamen:

Según el reclamante, de 82 años en el momento de los hechos, el 5 de febrero de 2012, sobre las 19:00 horas, sufrió una caída mientras caminaba por el parque aledaño a la calle Méjico de Coslada. Atribuía la caída sufrida al mal estado de mantenimiento del camino de acceso al campo de fútbol municipal, acceso en el que existía una grieta larga y profunda.

El reclamante acudió al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario del Henares donde le fue diagnosticada una fractura bimaleolar de tobillo derecho. Fue intervenido quirúrgicamente ese mismo día, por reducción abierta y fijación interna con placa de tercio de caña de 6 orificios más tornillo interfragmentario y 2 tornillos canulados en el maleolo medial.

Según informe médico pericial aportado por el reclamante, sufrió secuelas por material de osteosíntesis en pierna y tobillo, artrosis posttraumática y perjuicio estético ligero.

TERCERO.- Recibida la reclamación, la instructora del expediente solicitó la emisión de informe por parte de los servicios municipales competentes.

A tal fin, con fecha 19 de diciembre de 2012, el jefe del Departamento de Vías Públicas y Edificios emitió informe en el que puso de manifiesto:

“1.- Se trata de una zona verde municipal por lo que procede informe del Jefe de Departamento de Parques y Jardines.

2.- Técnicamente los testimonios gráficos que se aportan muestran la situación normal que suele producirse en campos terrizos de zonas verdes después de lluvias importantes que, dada la existencia de fuertes pendientes, arrastran la arena superficial”.

Por su parte, el jefe del Departamento de Parques y Jardines, emitió informe de 9 de enero de 2013 en el que declaraba:

“- Que no ha existido hasta el día de hoy ningún tipo de reclamación o aviso del mal estado del camino por parte de vecinos ni ningún accidente.

- Que el lugar indicado por el solicitante como lugar del accidente no es una vía pública y sí un camino de tierra de un parque.

- Que efectivamente en el lugar indicado en la foto existen cárcavas producidas por el arrastre de las aguas de los caminos al ser una zona en pendiente dentro de un parque situado en un cerro.

- Que la conservación del camino es responsabilidad municipal con personal municipal”.

Mediante Decreto del alcalde-presidente, de 18 de enero de 2013, se acordó el inicio del procedimiento y se requirió al reclamante la aportación de: informe médico acreditativo de las lesiones ocasionadas así como su evaluación económica; relación de causalidad entre las lesiones y los servicios públicos municipales; detallar el momento en que se produjeron los daños; indicación sobre si por los mismos hechos se seguían otras reclamaciones; y declaración jurada en la que manifestase no haber sido indemnizado, ni serlo en el futuro por los mismos hechos.

El reclamante cumplió el requerimiento mediante escritos presentados el 11 de marzo y el 26 de abril de 2013. Además, aportó declaraciones escritas de tres testigos del accidente, y un informe médico pericial realizado por médico especialista en valoración del daño corporal.

Las declaraciones escritas de los testigos, idénticas, tienen el siguiente contenido:

“Que el pasado día 5 de febrero de 2012 alrededor de las 19:00 horas y al salir del campo de fútbol municipal situado en la C/ Méjico Posterior donde nuestro equipo acababa de jugar un partido, presencié la caída del vecino que había presenciado el partido A.G.S. que caminaba por la vía del parque aledaño al campo, y en el cual se encontraba una grieta muy profunda y de unos dos metros de longitud. Dicha grieta era prácticamente imperceptible a los ojos, dada la carencia de iluminación en la vía pública.

Varios compañeros y yo mismo, socorrimos y recogimos a este vecino y le trasladamos en uno de nuestros vehículos particulares al Hospital del Henares donde fue debidamente atendido”.

Mediante Acuerdo de la instructora, de 2 de diciembre de 2013, se resolvió tomar declaración sobre los hechos a dos de los testigos propuestos por el reclamante, requiriendo a éste último la aportación de los datos de

contacto de aquéllos, lo cual llevó a cabo mediante escrito presentado el 19 de diciembre de 2013.

Con fechas 16 y 20 de enero de 2014, los testigos fueron requeridos a fin de prestar declaración sobre los hechos en dependencias municipales, lo cual se realizó el 21 de enero siguiente.

El testigo A.A.G., respondió a las preguntas del instructor que: “*vio la caída de la persona*”, “*cree que sí, que la grieta fue la causa de la caída y más para una persona mayor*”, “*la luz también pudo influir, pero la causa principal fue la grieta*”.

El testigo L.A.S.B. respondió: “*no sabe si exactamente la grieta tenía dos metros, pero sí recuerda que era muy grande*”. “*vio la caída y que estuviera en el suelo la persona después*”, “*estaba anocheciendo, aunque no era noche "total" o cerrada y había poca luz*”.

Ambos testigos se ratificaron además en su declaración escrita.

Mediante Acuerdo de la instructora, de 22 de enero de 2014, se concedió trámite de audiencia al reclamante, no constando la presentación de alegaciones dentro del plazo concedido para ello.

Finalmente, con fecha 17 de febrero de 2014, se formuló propuesta de resolución en el sentido de estimar la reclamación patrimonial, determinando una indemnización por importe de 16.624,79 euros.

CUARTO.- El alcalde-presidente de Coslada, con fecha 25 de febrero de 2013, formula consulta a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en el registro del Consejo Consultivo el 15 de abril de 2014, y corresponde su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VIII, presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y

aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 7 de mayo de 2014.

La solicitud del dictamen fue acompañada de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de estos 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 su Ley Reguladora 6/2007, de 21 de diciembre (LCC), por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y a solicitud de un órgano legitimado a tenor del artículo 14.1 de la LCC.

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

SEGUNDA.- El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), por ser la persona que ha sufrido los daños supuestamente derivados del funcionamiento del servicio público.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Coslada, en cuanto titular de las competencias de ordenación del tráfico de personas en las vías urbanas, conservación y pavimentación de las vías públicas urbanas, ex artículo 25.2.b) y d) de la LBRL (en su redacción

anterior a la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

A tenor del artículo 142.5 de la LRJ-PAC, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, que se contará, cuando se trate de daños de carácter físico o psíquico, desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. En el caso sujeto a examen, el accidente ocurrió el 5 de febrero de 2012, por lo que al haberse presentado la reclamación con fecha 3 de abril del mismo año debe considerarse presentada en plazo, con independencia de la curación o determinación del alcance de las secuelas.

El órgano peticionario del dictamen ha seguido la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración los trámites previstos en las leyes y reglamentos aplicables, en particular en el Título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes, desarrollado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RPRP).

Se ha otorgado el trámite de audiencia, regulado como garantía esencial del derecho de defensa en los artículos 84 de la LRJAP y 11 del RPRP. Igualmente, se ha aportado informe del servicio cuyo funcionamiento ha podido ocasionar la presunta lesión indemnizable en cumplimiento de la exigencia del artículo 10.1 del RPRP

El artículo 42 de la LRJ-PAC, en relación con el artículo 13 del RPRP, establece un plazo de seis meses para la resolución y notificación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, plazo que se ha superado en el presente caso; tal circunstancia no dispensa al órgano administrativo peticionario del dictamen de la obligación de resolver (artículo 43.1 de la LRJ-PAC) ni, en consecuencia, a este Consejo Consultivo del deber de informar la consulta.

TERCERA.- El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce a los particulares, en los términos establecidos por la ley, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, siempre que ésta sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y no concorra circunstancia de fuerza mayor que sirva para exonerar a la Administración. La previsión constitucional se halla desarrollada en el Título X de la LRJ-PAC, artículos 139 y siguientes.

En interpretación del marco jurídico-legal de la responsabilidad patrimonial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha enunciado en reiterada jurisprudencia los requisitos exigibles (de un modo acumulativo) en orden al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Así, en Sentencia de 23 de enero de 2012 (RC 43/2010): generación al perjudicado de un daño o perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que aquel daño o lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal; ausencia de fuerza mayor, y que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño alegado.

En términos generales, por tanto no cabe plantearse la posible concurrencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración si no se ha producido un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En dicho sentido, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, recurso 280/2009.

En el caso sujeto a examen, el daño se encuentra acreditado toda vez que constan las lesiones corporales padecidas por el reclamante y ya descritas, cuyo resarcimiento constituye su solicitud indemnizatoria.

CUARTA.- Sin embargo, no puede establecerse la responsabilidad patrimonial de la Administración sin haberse acreditado previamente la estricta relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público que se estima causante del perjuicio. Con vistas a la probanza de la relación de causalidad, que constituye una carga de quien pretende ser resarcido económicamente por la Administración (en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2011, RC 4144/2009), se han aportado al procedimiento por parte del interesado diversos medios de prueba.

En el caso que nos ocupa, en el que se examina un supuesto de una caída en la vía pública, se ha de modular la exigencia probatoria por las dificultades evidentes que se plantean a la hora de dar por acreditadas tanto las deficiencias alegadas en la vía pública como la dinámica en que tuvo lugar el accidente, y debemos asimismo tener en cuenta, ante tales dificultades, el esfuerzo probatorio desarrollado por la reclamante en el curso de la instrucción. Se trata en definitiva de “*decidir con tales medios de prueba empleando la lógica y el buen sentido o sana crítica*”, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 octubre de 2006 (Sala de lo Contencioso Administrativo, recurso núm. 1520/2003).

Sentado lo anterior, del elenco probatorio aportado, en realidad, la única prueba que puede con certeza acreditar los hechos alegados por el reclamante es la declaración testifical, ya que, como hemos dicho en numerosas ocasiones (dictámenes 44/11 ó 166/11) “*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*”. Tales medios probatorios no aportan por sí datos fácticos sobre la mecánica de la caída (máxime en este caso en que la asistencia sanitaria fue en el hospital y no en el lugar que se relata del accidente), sin perjuicio

de su apreciación conjunta, pues habrá que estar a las circunstancias que concurran en cada caso.

Partiendo de todo ello, la propuesta de resolución considera debidamente acreditado el nexo causal, criterio del que no encontramos razón para apartarnos.

Así, el servicio municipal competente reconoce el defectuoso estado de acceso al campo de fútbol, con un desperfecto de grandes dimensiones consistente en grietas provocadas al parecer por la corriente de agua tras las lluvias; igualmente el reclamante fue atendido en el centro hospitalario el día de la caída por lesiones que bien pueden corresponderse a un accidente de este tipo (si bien no consta documentación de la asistencia en el Servicio de Urgencias).

Respecto de la prueba testifical, venimos afirmando que, una vez practicada, debe ser valorada conforme establece el artículo 376 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), y que por analogía con lo establecido en el ámbito jurisdiccional, la revisión por este Consejo Consultivo de dicha prueba debe, en principio, respetar la valoración que realice el instructor, pues ha sido realizada con una inmediación de la que carece el Consejo; solo cuando la valoración del instructor fuera manifiestamente irracional, arbitraria o ilógica o vulnerase preceptos legales, podría este Consejo apartarse de lo apreciado por el instructor (138/11, 146/11, 166/11 ó 493/12).

Los dos testigos adveraron su declaración escrita, en la que recogían que presenciaron cómo el reclamante se cayó con ocasión de las grietas existentes en el suelo, así como que lo auxiliaron y transportaron en uno de sus vehículos al hospital. Aun dado el escaso valor probatorio que posee la declaración escrita (Dictamen 38/11), en la realizada oralmente y ya transcrita, los testigos se reafirmaron con claridad en que vieron

directamente la caída y que ésta tuvo su causa en las grietas del suelo así como en la escasa iluminación.

Por todo ello debemos entender, al igual que lo realiza la propuesta de resolución, que el nexo causal se encuentra debidamente acreditado.

QUINTA.- Cuanto antecede no es óbice para que, a la hora de valorar una posible responsabilidad administrativa en materia de caídas en las vías públicas, se deba determinar si los desperfectos alegados determinan la antijuridicidad del daño causado. Ha de tenerse en cuenta si el deterioro existente en la vía pública puede ser considerado de la suficiente entidad como para ser inevitablemente el productor de la caída sin el concurso de otras circunstancias.

Respecto de esta antijuridicidad del daño (al que se refiere el artículo 141 LRJ-PAC) como decíamos en nuestro Dictamen 228/11, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido que la imputabilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración tiene como título, el deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para la finalidad que sirven, lo que hace que el daño sea antijurídico cuando el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por ciertos estándares de seguridad de generalizada aceptación social (cfr. STS de 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

Aplicados estos presupuestos jurídicos a las circunstancias fácticas que nos ocupan, no podemos sino concluir que el desperfecto que ocasionó la caída supera el estándar de seguridad exigible al Ayuntamiento en sus deberes de conservación de las vías públicas.

A las dimensiones de longitud y profundidad de las grietas en el suelo se añade un factor consistente en que se trata del acceso a un campo de fútbol, que según manifestaba el reclamante constituye además el único camino para ello (afirmación que no ha sido negada por el Ayuntamiento).

Por otra parte, aunque no ha sido puesto en cuestión, ni la visibilidad del desperfecto por sus dimensiones ni la diligencia exigible al peatón son factores que en este caso eximan de la consideración del daño como antijurídico.

Como decíamos en nuestro dictamen 419/13, si se elevase a categoría de exoneración de responsabilidad la visibilidad de un desperfecto (sin conocimiento de sus características) y el razonable deber de atención del peatón en su deambular, pocos desperfectos tendrían relevancia suficiente para generar responsabilidad. Ni la visibilidad de una irregularidad en el pavimento exonera por sí sola, de responsabilidad administrativa ni la actitud atenta del peatón (perfectamente exigible, como hemos afirmado en gran número de dictámenes, entre ellos el 527/11) puede extremarse al punto de que en un camino de acceso a una instalación municipal en un parque, la atención del paseante haya de centrarse prioritariamente en el suelo que va a pisar.

En definitiva debemos apreciar la existencia de un daño antijurídico que debe ser indemnizado.

SEXTA.- Procede ahora valorar el daño producido a efectos indemnizatorios, daño que se concreta en las lesiones corporales que sufrió el reclamante.

A dichos efectos, resulta admitido estar a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, y, en el presente caso, a la Resolución de 24 de enero de 2012 (B.O.E. de 6 de febrero), de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2012 al sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. La

cantidad que resulte deberá actualizarse a la fecha de la resolución que ponga fin al procedimiento, en la forma establecida en el artículo 141.3 de la LRJ-PAC.

El dictamen realizado por médico especialista en valoración del daño corporal, incorporado al procedimiento, recoge los siguientes parámetros de valoración por aplicación de la tabla IV del Real Decreto Legislativo 8/2004:

- Material de osteosíntesis en pierna (1-6 puntos): 3 puntos.
- Material de osteosíntesis en tobillo (1-3 puntos): 2 puntos.
- Artrosis postraumática (por analogía), incluyendo limitaciones funcionales y dolor (1-8 puntos): 8 puntos.
- Perjuicio estético ligero (1-6 puntos): 3 puntos.

A dicha puntuación corresponde una cuantía indemnizatoria de 16.624,79 euros, que es la cantidad que refleja la propuesta de resolución y que debemos estimar adecuada habida cuenta que se recoge en el dictamen realizado por especialista en valoración del daño corporal, se corresponde con las lesiones de las que fue atendido en el centro hospitalario en su momento, y nada ha opuesto el Ayuntamiento a dicha valoración.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada e indemnizar al reclamante en la cantidad de 16.624,79 euros, que deberá ser actualizada a la fecha en que se ponga fin al procedimiento.

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, 7 de mayo de 2014

